

## 信託法理の活用による都市生活環境の保全

著者	浅野 裕司
著者別名	Y. Asano
雑誌名	東洋法学
巻	30
号	1・2
ページ	141-199
発行年	1987-03
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1060/00003580/">http://id.nii.ac.jp/1060/00003580/</a>



# 信託法理の活用による都市生活環境の保全

浅野 裕 司

- 一 国公有地信託制度と都市再開発の問題点
- 二 都市生活環境の保全と都市計画関連法
- 三 信託思想の発展とアメニティ関連法
- 四 シヴィック・トラストとシヴィック・アメニティ法

## はじめに

昭和六二年は、第三七回国連総会（一九八二年）で指定された国際居住年（International Year of Shelter for the Homeless）であり、途上国の居住問題の解決に協力すると同時に、国内でも、住宅や居住環境の質的向上のために全力をあげるべき年である。都市開発に対する提案が活発であるが、都市経営的側面から真に住み良い都市やそれをと

りかこむ田園都市を構築するための諸条件を、長期的視点から配慮していくことが重要である。わが国では、一九六〇年代の高度経済成長を経て、都市も田園地帯も姿を変え、工業化、近代化、宅地化が急速に進んだが、それは住みやすさという点からも景観的にみても、決して良い方向への変容とはとてもいえるものではなかった。そこには生活のアメニティを忘れた繁栄のひずみさえも感じられる。都市の緑や公園も生活に不可欠な基盤要素であり、長期的に着実に整備していく必要があるが、現在のところ、国家的課題にはほど遠い。この点は、英国におけるアメニティ関連法や西独における各種の法制をお手本に検討する必要がある。わが国の豊かさは、経済の中核をなすオフィス街や西欧にひけをとらないおしゃれな店の集まるショッピング街、あるいは最新のインテリジェント・ビルなどのパブリックな場に集約的に現れ、わが国の伝統的景観を一新している。他方、生活関連社会資本や居住環境の整備の遅れは著しい。都市とその周辺における住宅対策の成否のカギを握るのが土地政策である。市場原理だけにまかしてきた土地の利用に、もっと公共の福祉優先という視点を導入しなくてはならない。需給調整政策だけに頼っていたのでは、社会的公正は広がるばかりである。もともと狭い国土であり、さらに大都市部は開発可能面積は限られているので、土地利用の高度化の要請はもつともである。都市再開発の必要もいわれ続けてきたが、周知の如く権利関係の錯綜などにより、必ずしも進展しているとはいいがたい現状である。勿論、わが国でも、都市再開発法をはじめ、都市計画法の特定街区制度や建築基準法の総合的設計による一団地の建築物の認定制度など、高度利用を可能ならしめるための法制面の手当ては批判はあるけれども一応いろいろと行われている。しかし、最大のネックは権利関係の調整にあると考えられる。そうしたなかで、疑問はあるけれども土地信託は、権利関係の対立を顕在化させずにすむ性質

を含んでいるのではないかと一般に期待されており、また、都市再開発への土地信託制度の活用が注目を集めている。近時、こうした土地信託がフィーバーしているが、米国でも三〇年程前に一時的に土地信託が盛んになり、短期間でブームも消滅した。わが国でも、その「法的手当て」の整備がなされていないときに一部の業界が実務上、先走ったことは否定すべくもない。企業伸展のためには、利益優先は当然であり、機先を制することこそ今後の重要課題であるが、信託手数料の引き下げなど企業の社会的責任においても、より配慮すべき点が残されている。わが国の都市計画に理念はあるか、という命題もありこの点も論究しなければならないが、人間の営む経済社会は自然環境を擾乱してやまず、人間と環境が生態学的にも調和を保って存在することを担保する法理論構築の素材のひとつを英米の公共信託法理に求めることも必要である。自然や文化財は、一国だけのものではなく、人類共有の財産であり、それを保護するための根幹をなす条約、すなわち「世界文化・自然遺産保護条約」に、わが国は未加盟のままでいる。市民レベルの自然保護も重要課題であるが、ナショナル・トラストの先進国の英国では単に土地を買い入れるだけではない。わが国でも自然環境保全法人なるものができつつあるがやはり明確なプランと立法が急務である。英国のナショナル・トラストは、国民一人ひとりがそのできる範囲で力を尽くし、その意識の高まりこそが究極の目標と考えている。都市景観、田園都市景観の論争もあるが、どんなに外見が美しくても、そこに居住する人の心が温かくなければ意味がない。古来からの伝統で何百年もかけてつくった田園は規制もなく、ごく自然の中で美しくなっていく。心と自然の調和が本当の美ではないかと考える。これらの諸点は、英国のシヴィック・トラストの活動、シヴィック・アメニティ法に学ぶところが多いので、その研究が必須である。英国を中心とする欧州諸国の自然環境・都市生活環

境・文化遺産の保護および保全には、法による理念と多彩な市民組織の古くからの活動があり、ことにボランティアの活動はめざましい。また、これをフォローするような法制上の配慮も注目すべきところである。この小稿で触れる問題には、やはりその根底に信託理論(Trust)が重視され、今後、わが国の都市計画なり、生活環境や自然環境あるいは文化遺産の保全にどのように活用されていくべきか、その一端の論究を試みた。ただ広範な問題であり後日にその検討の多くを残している。この小稿を書くその発端は、恩師水島廣雄博士の「信託法理を応用して自然の緑地や都市とその周辺の人々を豊かにさせる環境をなんとかできぬものか」というお言葉であった。不勉強でこのお言葉にお答えできるような論究はなされていないが、大方の厳しい御叱正と御批判を仰ぐことができれば幸甚である。

# 一 国公有地信託制度と都市再開発の問題点

国公有地などの有効活用について土地信託制度の導入と法改正に至る経緯および背景については、既に臨時行政改革推進審議会や経済対策閣僚会議または各種の研究會などから数多くの資料・文書が刊行発表されているので、その点は簡単に触れておきたい。国有財産法の一部を改正する法律案および地方自治法の一部を改正する法律案は、それぞれ昭和六一年五月二一日に国会で可決され、前者は同年六月三日、後者は同年五月三〇日に法律改正および関係政令の公布が行なわれた。土地信託に対する関心の高まるなかで、地方公共団体においても公有地への土地信託の導入を  
<sup>(1)</sup>するところが増えてきた。しかし、国公有地を信託することの法的許容性の問題、債務負担行為との関係についての問題などがある。これについては後述するが、たとえば、改正前の地方自治法二三八条の四においては、公有財産の管

理処分の態様として貸付け、交換、売払い、譲与、出資、私権の設定を規定しているものの、信託については何らの規定もなく、予定されていないものと解されており、同法二三八条の五における普通財産についてと同様、従前のまま何らの制度的な手当てなしに信託制度を導入した場合、適正な財務会計制度の運用という観点からも問題がある運用がなされるおそれもあった。そこで、公有地信託について法的整備を図るに当たっては、公有財産の管理、処分の基本的な制度の一つとして位置づけ、地方自治法の一部改正という形で行う方法と、公有地の活用、都市再開発事業などを推進する立場から、特別法により公有地の信託を規定するという方法の二通りが考慮された。しかし、わが国での土地信託の実施は新しく、信託理論に関する理解もいまだ十分とはいえず、また、公有地信託といえども、あくまでも公有財産管理の一形態であることから、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図ることを目的とした地方自治法の財務会計制度のなかで把握すべきであると判断されたため、地方自治法の一部改正という形で法的整備が行われたものである。<sup>(2)</sup> 国有財産法は、国有地に土地信託制度を導入するため、以下のように改正された。国有財産法（昭和二三年法律第七三号）の一部を改正する法律は、第二条において、第一項中に七号を加え、「不動産の信託の受益権」を国有財産の範囲に含めることとした。第一四条は九号を加え、「普通財産である土地（その土地の定着物を含む）を信託しようとするとき」は、各省各庁の長は大蔵大臣と協議して行なうこととした。協議するに際しては、当該普通財産の台帳記載事項、信託の受託者の氏名等一定の事項を記載した協議書等を大蔵大臣に送付しなければならないものと定めている（施行令第一〇条の五の関係）。第一八条は、行政財産については、「信託できない」こととした。行政財産については、その処分等の制限につき貸し付け、交換等とともに信託できない

いものとして追加した。第二〇条、第二八条の二については、普通財産については土地に限り信託できるものとし、国以外の者を信託の受益者とする場合などには、信託することができないこととした。各省各庁の長は、土地を信託しようとする場合には、国有財産審議会に諮問し、信託の目的、信託の受託者の選定方法、信託の受託者の借入金の限度額等について、その議を経なければならないこととした。各省各庁の長は、土地を信託しようとする場合には、事前に、会計検査院に通知しなければならないこととした。普通財産に関しては、貸付・交換等と同様に信託の目的・信託の受託者の選定方法など一定の事項について、あらかじめ中央審議会または地方審議会に諮問して、信託することができるようにした。

なお、普通財産を信託するにあたっては、信託事務の処理に要する費用などについては、信託財産から支弁しなければならぬこととし（施行令第一六条の二）、諮問する国有財産審議会の別については、信託しようとする土地が外国に存する場合または借入金限度額が百億円を超えると見込まれる場合は、中央審議会、その他の場合は地方審議会にかけるなど政令において定めている（施行令第一六条の三参照）。第二八条の三において、信託期間は、二〇年を超えることができないこととし、それを更新することができることとした。第二八条の四は、信託に係る協議等について、更新するにあたっては、大蔵大臣に協議する必要があるとともに、更新後の信託の収支の見積りなど政令で定める事項について、国有財産審議会に諮問して、その議を経なければならないとした（施行令第一六条の五参照）。債務負担行為との関係については、信託法三六条には受託者の補償請求権の定めがあり、受託者は信託財産に関して負担した租税、公課その他の費用または信託事務を処理するため、自己に過失なくして受けた損害については、信託

財産に対し、その補償を請求できることになっている。この結果、国公有地を信託し、その信託が終了した際に債務が残っていた場合、債務負担行為との関係をどう解するか、という問題があった。すなわち、信託期間終了時に債務が残存している場合には、国が予算措置を講ずるか、または受託者が信託財産を売却して債務を弁済する必要がある。この点は、信託財産の運用が当初の見通しと大きく異なった場合、信託終了に際し債務を継承する可能性もあるのでより検討を要する。地方自治法の一部を改正する法律（昭和六一年法律第七五号）は、土地信託制度導入について以下のようにした。第九六条、第二三八条の五において、地方公共団体は、普通財産である土地（その土地の定着物を含む）を、当該地方公共団体を受益者とする場合に限り、議会の議決により信託することができるものとした。また、この場合の信託の目的は、信託された土地に建物を建設し、または信託された土地を造成し、かつ、当該土地（その土地の定着物を含む）の管理または処分を行うことに限ることとした（地方自治法施行令第一六九条の三）。

これは、単なる管理だけを目的とした、いわゆる管理信託は除外していることになる。第二三八条二項、第二三八条三項において、地方公共団体の公有財産は、行政財産、普通財産とに分類し、行政財産とは、地方公共団体において公用または公共用に供し、または供することと決定した財産をいい、普通財産はそれ以外の一切の公有財産をいうとした。第二三八条の四第一項において、行政財産は、地方公共団体において行政目的をもって使用または使用を予定しているものであり、その管理の適正と効用の確保を期するため、原則としてこれを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、もしくは出資の目的とし、またはこれに私権を設定することができないこととされている（例外としては、第二三八条の四第二項に定める貸付けまたは地上権の設定）。第二三八条の五第一項は、他方、普通財産は、行政目的



に供するための財産ではなく、財産の一般的な経済的効用を発揮させることが認められているものであり、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、またはこれに私権を設定することができることとなっている。地方公共団体が行う信託の対象を普通財産に限ったのは、信託が、信託銀行などに財産の所有権を移転し、信託銀行などがその管理、処分を行うものであることから、行政財産は、その対象となりえないと考えられるためである。なお、未利用などの行政財産である土地を信託することが適当と認められる場合には、いわゆる用途廃止を行ない、これを普通財産とした上で信託をするということになる。

信託の対象を「土地（その上の定着物を含む）」としたのは、地方公共団体の公有財産の範囲は、土地のほかに建物、動産、地上権、有価証券など多岐にわたるが（二三八条一項）、公有財産に信託制度を導入することとした理由が公有地の有効活用を図るためであり、また、信託のあり方が極めて多様でもあることから、現実に必要なと考えられる土地信託の導入を認めることとしたものである。第二三八条において、不動産の信託の受益権は、公有財産とし、同条の五は、普通地方公共団体の長は、公用または公共用に供するため、必要が生じたとき、その他、一定の場合には、信託契約を解除することができることとした。普通財産を貸し付けた場合について、定められている第二三八条の五第三項から第五項までの規定は、信託の場合にも、これを準用することとした。第一九九条、第二二一条において、普通財産である土地の信託に関し、その受託者を監査委員の監査および普通地方公共団体の長の調査などの対象とした。第二四三条の三は、普通地方公共団体の長は、普通財産である土地の信託について、その事務処理状況を説明する書類を議会に提出することとした。信託に係る事務の処理状況を説明する書類は政令で、信託契約で定める計

算期ごとの事業の計画および実績に関する書類とすることが定められている（地方自治法施行令第一七三条）。なお、地方公営企業の財務については、原則として地方自治法の規定が適用されており（地方公営企業法六条、地方自治法二六三条）、改正により、地方公営企業に属する公有地についても土地信託が導入されたこととなるが、信託の設定に当って、議会の議決は要しないが、その適正な見積価額が政令で定める基準にしたがい条例で定める金額以上の場合には、予算において定めるといふ地方公営企業の特例が設けられている（地方公営企業法三三条二項、四〇条一項、同法施行令二六条の三、別表）。公有地の信託は、信託の委託者である地方公共団体が受益者でもある場合に限り、これを行うことができるとされたが、これは、当該地方公共団体以外の第三者に信託期間中の信託配当や信託期間終了後の財産を享受させることは、実質的には予算審議を経ることなく補助金の交付を行うことと何ら異なるものではないため、適当とは考えられないことの配慮である。したがって、公有地信託設定後、直ちに受益権を譲与するなどの行為については、この趣旨に抵触するおそれがあるとも考えられる。地方自治法の改正法実施にあたっては政府は特段の配慮を払うよう附帯決議がなされている。その要点は以下のようなものである。まず、公有地の信託制度は、地域住民の生活利便の向上と地域の健全な発展に資する目的に沿って活用されるべきものであること、受託者の選定方式については、業務の適正、公正な執行が担保されるよう特段の配慮をするともに、受託者が行なう各種契約についても、地方自治体の契約方式に準じること、公用・公共用施設の建設を主たる目的として行なわれる信託には適切でないこと、地方公営企業における土地信託の活用においては、本来、事業の支障とならないよう配慮すること、などである。公有地の土地信託の受託者となる信託銀行などは、この点について充分留意して実務遂行の必要がある。

不動産の信託の受益権に関する問題について、第二三八条一項八号は、不動産の信託の受益権を地方公共団体の公有財産に含めることとした。公有財産とし一定の規制の対象としたのは、不動産の信託の受益権はいうなれば不動産の有する財産的価値が他の権利の内容として変容したものであり、財産として重要なものであるとともに、これを処分することは、実質的に公有財産である不動産を処分することと同様の効果をもたらすものであることなどの理由にもとづくものである。<sup>(3)</sup>

以上のように国公有地の土地信託制度導入のための国有財産法および地方自治法改正の要点を触れたが、民間活力活用の一環として、土地信託方式による公有地再開発事業の第一号が熊本県と信託銀行との間で昭和六一年六月末に合意された。ちなみに、熊本市の例にみる熊本県有地再開発は、市の中心部にある同県所有の旧物産館跡地（七百四七平方メートル）を地上七階、地下一階、延べ床面積四千九百二〇平方メートルのビルに建てかえて、地場産業やハイテク企業などに貸し出す事業である。総事業費は、約一〇億円で、信託期間は三〇年で、六三年度のテナント料収入は約九千万円、六六年度から熊本県に信託配当が行われ、その後一〇年間の年平均配当は二千万円と見込まれている。また、新宿副都心の再開発に土地信託制度を導入するため、東京都は信託銀行の三行による共同受託とすることになった。土地信託において共同受託の形をとるのは、地方自治体、民間を通じて初めてのケースである。計画によると、地上二九階（約百二〇メートル）の超高層情報ビルで六五年六月完成予定である。同ビルの賃貸によって、都では二〇年間で約二千四百億円の信託配当を予想している。総事業費は二百八〇億円となっているが、都への予想信託配当は単年度平均で約百二〇億円となるとする。こうした国公有地へ土地信託を導入することのメリットとして

一般的に次のようなものがあげられている。信託は、土地の売買と異なり地価が顕在化しないため、近隣地価の高騰を招くことなく民間活力の活用によって土地の有効活用を図ることができるとし、従来の自ら管理して利用する方法とか第三セクターや民間に払い下げる方法と異なる制度であって、国民の共通財産たる国公有地の所有権を留保しつつ、土地の有効活用を図ることが可能となるとする。また、建物・施設などの建設に必要な資金の調達を受託者たる信託銀行が行なうので、所要の財源手当は不要とし、土地・建物の用途や管理・運営などについて、信託契約に定めることにより、委託者たる国および地方公共団体の意思を十分に反映させることができるとする。さらに、賃貸型の場合、信託期間終了時には現状有姿のまま信託財産が返還されるので、結果的に財政負担なしに建物・施設などを取得できることとなる、などの点を指摘している（各種答申、提言の要旨から）。これらの趣旨は一応理解されるが、東京都が新宿副都心の一角に所有する公有地にビル建設を信託したとしても、各自治体がこぞってその適用へはしる必要はない。地方自治法が改正され土地信託が可能になったからといって、充分な事前評価もなさず机上の計算や一部の有識者の意見のみで自治体行政の諸場面に適用することには、もう少し時間を費し慎重な検討がなされるべきであろう。それは、信託法理論をどの程度、行政当局者が理解しているかという問題も含め、たとえば、都市再開発へ信託制度を活用するといっても、その法律的手当はかならずしも十分とはいいがたく、関連法の整備もまずなさなくてはならない。また、受託者たる信託銀行は資金力に優れているかもしれないが、大事業を完遂するだけの企画力、技術力、執行力の蓄積が完全にあるかどうか、ことに私企業の私有地ではなく国公有地を対象とする場合、国民や市民のかけがえのない共有財産であり、これに対応できる大型のプロジェクト、シンクタンクに相当する言葉をもって

その任に当たることが当然であるので、だれも確信はもてないはずである。たしかに、土地信託の手法は、青写真の上では短期的には地価の顕在化がなく、財政資金の投入も不要であることのメリットは、前にも触れたように関係者の提言においてくりかえされている。しかし、わが国では、大規模再開発のような巨大事業の作業実績は信託銀行という受託者にはなく、また、それに関する行政側のアセスメントが不十分と思える。具体的適用過程において生ずるであろう公共責任、つまり事務の民間委託で常に問題となるような行政責任の確保と、政策効果へのアセスメントに関する研究をより蓄積していく必要がある<sup>(5)</sup>。

(1) 臨時行政改革推進審議会「行政改革の推進方策に関する答申」(昭和六〇年七月二二日)、経済対策閣僚会議「内需拡大に関する対策」(昭和六〇年一〇月一五日)、公有財産の有効活用等に関する調査研究会「公有地への土地信託制度の導入について」(昭和六一年一月一七日)、吉田達男「都市再開発と信託方式」信託論叢(高木・小平編)一五一頁以下。

(2) 「公有地信託入門(1)」自治実務セミナー七月号二四頁以下、公有地信託制度の解説・第一法規。

(3) 山崎範夫「国公有地への土地信託制度の導入について」信託一四七号二四頁以下。

(4) 佐々木信夫「都市型行政の条件」地方自治職員研修第二〇巻一四八頁。

(5) この小稿では国公有地信託制度を中心に触れているので、土地信託の基礎はかならずしも論究していない。そこで、若干の現状について触れておきたい。土地信託の成約第一号は五九年三月であるが、その後、増え続けて受託件数は、七百件にもなっている。土地信託は、信託銀行が地主から土地を通俗的には預かり、自行の資金を貸してビルや工場、住宅を建てることになるので、地価を眠らせたままプロジェクトを進めることになり、土地投機は入り込む余地がない。もちろん、土地信託によって付加価値の高い建物ができれば経済の活性化につながるわけで、周辺の地価上昇も経済の実態に伴った程度ならありうる。しかし、都心の国有地が高値で売却され、周辺の地価を暴騰させるといった誘発効果はない。等価交換との違いは、等価交換は、土地の一部と建物の一部を交換するものであり、土地を切り売りするわけで土地の零細化につながる。

これに対し、土地信託は、信託期間が過ぎれば地主に土地が全部戻る利点がある。問題は高い税負担であろう。

## 二 都市生活環境の保全と都市計画関連法

狭い国土の中に残された良好な自然を大規模な開発から保護し、自然の生態系・無機態系のバランスを保持して、われわれ人間が生存するための基礎的条件を維持し、一時的に破壊されても復元可能な自然緑地や都市内の歴史的文化的価値のほとんどないと考慮されるスラム街や過密住宅(老朽化して危険な)を公共信託の法理を活用して、オープン・スペースとして保全することは現代の基本問題である。都市とその周辺に居住し勤労する市民の健康と生活環境保全のためには、とくに都市内の土地利用行為に各種の規制を加えることのほかに、都市の内部に公園・広場などのオープン・スペースを確保し、都市周辺部に緑地を保全することは欠すことはできない。これまで、都市における緑の保存育成事業は、都市計画事業の一環として、主として都市公園法に基づく都市公園事業により実施しており、また、都市緑地保全法によって、都市内で風致景観に優れ、かつ地域住民の健全な生活環境を確保するのに必要な地区につき緑化保全地区を指定し、建築行為や土地の形質変更などが原則的に禁止され、許可制のもとにおかれてきた。さらに、市街地の良好な環境保全のために一団の土地の緑の保存を図ろうとする場合には、地権者の合意で、緑化協定を締結する方策もとられており、一方、都市周辺の緑地保全のためには、首都圏・近畿圏近郊緑地保全法が制定され、緑地保全区域が指定されて区域内の開発行為は建前としては規制されるということになっていた。環境保全対策は、土地の利用目的別に地域地区を指定し、土地の利用行為を規制していく、いわゆるゾーニング(地域地区制)の

手法が重要な法的手段として広く活用されてはいるが、密集した市街地において、安全かつ健康で秩序ある都市生活を確保するには、土地の利用区分を確立して業態の混交を避け、地域の利用目的に応じた建築規制を実施することが有益である。そこで、都市環境の整備に関する法律として都市計画法と建築基準法があり、都市計画法は、都市計画区域を市街化を推進すべき市街化区域と、市街化を抑制すべき市街化調整区域とに分ち、市街化調整区域における開発行為を原則として禁止して都市のスプロール化を防止する反面、市街化区域に公共投資を集中して整然たる都市づくりを達成しようとするものである。<sup>(2)</sup>しかしながら、わが国の都市計画の理念については問題がある。法文上、都市計画の理念として「健康で文化的な都市生活」の確保がうたわれており（都市計画法第二条）、国民の生活権が保障されるはずである。しかし、残念ながら、現実の行政では、この理念が切り捨てられているのではないかという疑問が生ずる。

土地の高度利用それ自体の良否の問題ではなく、だれのための、何のための高度利用であるか、それがはなはだ不明確といえる。生活、環境、文化、歴史、伝統を重視する都市計画が、あるべき都市計画の理念といえる。都市計画には、あらためていうまでもなく、超世代的な長期展望が必要である。子孫に悔いを残してはならないのは当然であろう。東京は統一した都市秩序がなく、個性も伝統も歴史もないといえる。したがって心の安らぎといったものを求めることも無理といえる。そのことは、たとえば静かな低層住宅地に突如として超高層ビルが建つという無秩序なことが起こる。地形の現実を軽視した建築基準法の欠陥もあるが、理念のない東京の乱開発は、二一世紀の日本の未来に、かけがえない損失を与えるおそれもないとはいえない。先進西欧諸国には、百年もしくはそれ以上にわたる長

い都市計画の伝統があり、そこには伝統と現代の調和がある。ことに西独を中心にヨーロッパの諸都市は、その調和の中に、それぞれの都市の個性と歴史をもつ秩序を感じとることができる。それがまさにアメニティであり、市民に心の安らぎを与えるものになっている。西ドイツ南部の中心都市ローテングルクは、一四世紀に完成したという城塞都市がそのまま現在に残り、中世の雰囲気満ちた町並みとなっている。ただし、人口一万二千のこの小都市の四割が、第二次大戦中に連合軍の爆撃で破壊されたが現状は戦災の跡なく、バイエルン地方特有の朱色の屋根瓦と適度に黒ずみ所々はげ落ちた漆喰壁は一見数世紀を経たものとしか見えない。徹底した伝統保存・修復作業は、戦後いち早く、国と州と市が三者一体で取り組んだ執念のたまものである。ドイツ人にとっては、今も昔も、衣食住のうち「住」環境の整備こそが最大関心事である。伝統を大切にし、町並みを旧来の姿のまま保つため、住民は建物の改築にあたって厳しい法的建築規制を、文句一つ言わずに受け入れる。外観を昔のまま保ちながら、内部には、モダンな電化・暖房など各種設備をとり入れることが、工夫のしどころであり、ドイツの住の美学とされる。同様の例は、壊滅的被害を受けながら、図面と資料に基づき一七世紀当時の町並みを完全に復元したポーランドの首都ワルシャワの旧市街、水の上の古都ベネチアはじめ、ヨーロッパ各国に枚挙にいとまがない。それまでの文化財保護法の概念を一新し、各国に大きな影響を及ぼした最初の町並み保存法が一九六二年制定のフランスの街区保存法<sup>(3)</sup>(通称マルロー法)である。住民の協力と了解を得て、ヨーロッパの町並み保存は、マルロー法以後さらに進展している。西独における都市計画(都市建設計画 Städtebauplan)は、連邦建設法<sup>(4)</sup>(Bundesbaugesetz)にのっとり建設管理計画(Bauleitpläne)すなわち市町村(または市町村連合)の策定する土地利用計画および地区詳細計画(Behauungsplan)からなっている。



こうした計画によって定め得る事項および定めなければならない事項などについては、連邦建設法が定めるほか、同法二条八項に基づいて連邦国土整備・住宅・都市建設大臣(Bundesminister für Raumordnung, Wohnungswesen und Städtebau)が発する建築利用令(Baunutzungsverordnung)がその詳細を定める。また、地区詳細計画において定められる新開発地区(Neuentwicklungsgebiet)および再開発地区(Sanierungsgebiet)に関しては、都市建設促進法<sup>(5)</sup>(Städtebauförderungsgesetz)が別に定めをおいている。連邦建設法は、公の計画に基づいた秩序ある都市建設(Städtebau)の実現を意図するものであるが、同時に、各市町村の全領域にわたっての総合的な土地利用計画の中に適正に位置づけられた形での都市建設を意図するものであって、その意味で単なる都市計画法にとどまらず、いわば都市・田園計画法というべき側面をもっている。同法は市町村レベルでの都市建設計画について規律する一般法でもあるが、市街地の新開発および再開発に関して同法を補充する都市建設促進法のほか、連邦遠距離道路・連邦鉄道・空港などの公共施設の整備、田園整備、自然環境保全などの特定部門の計画に関する連邦および州の個別法が数多く存在する。<sup>(6)</sup>連邦建設法は、計画策定の決定から計画の成立までの間に計画の実行を困難にする事態が生じないようにするためのいわゆる計画保障措置として、土地の形質変更禁止、土地の取引認可、先買権などを定めるほか、計画それ自体の実現のために、区画整理(Umlegung)、境界整理(Grenzregelung)、収用(Enteignung)などの古典的手続とならび、建築および植樹命令(Bau- und Pflanzgebot)、利用命令(Nutzungsgebot)、取壊し命令(Abbruchgebot)、近代化および補修命令(Moderanisierungs- und Instandsetzungsgebot)などの新しい手法を定めている。<sup>(7)</sup>西独においては、わが国で都市再開発につき考慮されているような国公有地の土地信託などは実情としてはできない。これは、B

GB 第九四条、九二五条があり、英法上の不動産信託などの考慮の余地はないが、都市・田園における生活環境の保全には、これまでみてきた法制度の充実もあり、その展開には見習うべきものが多い。西独では、前にも触れたように百年ほど前から自然や歴史を守る国民運動が展開され、全国的な郷土保護連盟が設立される一方、自然景観保全 (Landschaftspflege) や自然保護運動も盛んになり、一九三五年には「帝国自然保護法」が成立した。その後、一九七六年には「連邦自然保護法」 (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)) が制定され、これにもとづいて、各州や各市は、定められた目標を実現するために、州全域について景観大綱 (Landschaftsprogramm) を策定し、州の一部地方については景観外郭計画 (Landschaftsrahmenplan) を作成する。これらの構想・計画は、連邦と州の国土整備法・州計画法の諸規定と調和されるように配慮すべきものとされる<sup>(8)</sup>。また、公園や市民菜園の整備、自然景観保護地域、天然記念物の指定に力を注いでいる。たとえば、カールスルーエ市の市域当りの緑地面積は、現在三二パーセントであるが、一〇年後には五〇パーセントに近づく<sup>(9)</sup>とされている。なぜ、このように緑を市民が必要とするかは、環境を重視しより質の高い価値意識に依存する結果とみられる。日常の生活環境の中に自然生態系を維持すべく、湿地や雑草地を自発的に保護している。そのため、行政側は、綿密な調査を行ない、市街地上の緑の空氣の流れを予察したり、都市化に伴い後退している身近な動植物、たとえば、カエル、アヤマなどビオトープ (生物園の地域的な基本単位) を調査したりして、それらを保護すると共に、農耕地の樹林化も計画し、大量の緑地を適正配置していくものである。自然保護・景観保全の目標が実際に具体化されるのは、各地区ごと<sup>(9)</sup>に作成される景観計画 (Landschaftsplan) においてであり、同計画が都市計画制度の土地利用計画の枠に組み込まれ

ており、それが実行力あるものになっている。樹木の保全も西独では重要な課題としている。一九七五年の連邦森林法 (Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung, der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz)) は、森林の利用機能、保護機能(環境などについて)、休養機能(市民のレクリエーションなど)を永続的に調和のとれた状態で保障し助長することを目的としたものであり、一九七一年の連邦の環境保護計画の実現として一九七五年に制定されたものである。西独では、一般に高木には景観形成のみならず気候緩和、密度の高い大気浄化やビオトープの保護など数多くの役割を期待できるとし、歴史性を有することから、国内に普及している苗木の緑化よりも緑の優先度が高い。西独の各市には、樹木保護条例があり、フランクフルトでは、地上一メートルの幹回り六〇センチ以上のすべての樹木が保護の対象になり、無許可で伐採すると最高額一〇万マルクの罰金を支払うことになる。また、移植は原則的に認められず、その結果、高木の位置にもとづいて新改築が行われ、高木優先の街づくりが推進されている。

こうした点につき、わが国はいくつかの反省すべき課題がある。緑の問題を取り上げても、樹木保存法や西独に類似する条例もあるが、いずれも巨木のみを対象としており、長期的展望に立脚し、都市緑地保全法などにより適用拡大をはかる一方、買い上げに費やす財源確保、固定資産税や都市計画税の減免にとどまらず、相続税の延納措置なども早急に検討し解決すべきである。<sup>(10)</sup> 民間の財源を目的にナショナル・トラスト的な考え方もできるが、これは、立法措置をまつ以外に方法がない。いずれにしても、政府、各自自治体にとって、自然環境の保全を含めた緑の役割は何かを適確に把握し、都市の緑地を保全・拡大する方策や都市計画制度の見直しに対する緊急な検討課題となろう。こう

したなかで、一つの小さな救いというべきものに、都市の緑化を推進するため建設省が昭和六十二年から発足する「緑化事業等特定公益信託制度」があげられる。こうした緑保護のための公益信託制度への市民や企業からの寄付金について所得、法人、相続の各税の控除が認められることになった。これは都道府県の認定した公益信託との制限つきながら、特定の寄付金は対象外であった控除が実現することで、緑を守る市民運動が一步ながら前進する。建設省のこの公益信託は都市の緑化を目的としたものに限られ、都市の緑化事業の認定基準については、今後、大蔵省と建設省の間で細かく決められる。都市計画といっても土地供給策の難問がある。具体策として出されているものに地権者から開発利益を吸収して基盤整備を進める都市再開発があるが、省庁間の合意ができないと思われる。また、土地用途地域の変更による土地高度利用の促進（第一種住居専用地域の第二種地域への変更）は、基盤整備の遅れが足かせとなり一〇年間はかかると考えられる。さらに、市街化区域内農地への宅地並み課税の適用は、行政による打開は無理といえよう。東京湾再開発など、大都市圏プロジェクトへの民間活力の導入問題もある。<sup>(11)</sup> 民事信託方式を導入する考えもある。東京都は、臨海部の一三号埋め立て地に計画中の東京テレビポートなど臨海副都心の開発に、民間に土地、建物を信託する民事信託方式を導入することになった。従来の土地信託は、受託者が信託銀行に限定されるが、この方式は生命保険・損害保険会社、都市銀行、民間デベロッパーなど幅広い分野の民間企業に事業参加の機会を提供でき、都にとっても資金調達のパイプが太くなるとし、昭和六二年度中にも参加企業を募って第三セクターを設立、基盤整備に着手する。この民事信託は、非営業信託ともよばれる。すなわち、一般市民が個別的・非營業的に行なう信託すなわち非営業信託（民事信託）は、もっぱら一般信託法の適用を受ける。実務上、基本的な仕組みは土地信託と

同じようにすると思われるが、信託銀行八行以外の法人または個人を受託者とする点に特色がある。都市再開発のよ  
うな公共性のある社会資本整備は、民間活力の導入であっても、慎重に行なうことが望まれる。

- (1) 公共信託の法理 (Public Trust Doctrine) は、米国ミシガン大学のサックス (Joseph L. Sax) 教授により提唱される環  
境保護のための信託でもう (Joseph L. Sax, The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law : Effective Judicial  
Intervention, 68 Mich. L. Rev. 471 (1970))。英国でも Public trust の概念は存在するが、米国のとは異なり広義の  
Charitable Trust (慈善ならし公益信託) もしくは目的信託として用いられるのが常であって、厳格に分類すれば、米国の  
公共信託は、英国の national trust の理論に近似するといえる。拙稿「米国における信託法の発展について」比較法第二  
三号六一頁以下。

- (2) 良好な環境の保全対策は、保全地域を指定し、当該地域における特定の開発行為などを禁止し、当該開発行為を許可制と  
する、いわゆる地域地区 (ゾーニング) 別の規制という手法によって実施されている。都市計画法は、用途地域の指定など  
都市計画を決定するに際しては、原案を公告・縦覧に付し、利害関係者の意見を求める手続を定めている (一六条・一七  
条) が、この手続が現実適切に運用されているかどうかは疑問である。しかし、地域指定に際しては、こうした関係人の  
参加手続を一般的に承認して、地域づくりに関し関係人のコンセンサスを形成することが重要である。

- (3) 一九六二年八月四日の「フランスの歴史のおよび美的資産の保護に関する立法を補完し、かつ、不動産修復を促進するた  
めの法律」第九〇三号 Loi complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la  
France et tendant à faciliter la restauration immobilière.

- (4) Heitzer/Oestreicher, Bundesbaugesetz, 7. Aufl. 1980.

- (5) Heitzer/Oestreicher, Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz, 7. Aufl. 1980.

- (6) 稲本・戒能・田山・原田編著「ヨーロッパの土地法制」三三五頁以下。

- (7) 稲本・戒能・田山・原田編著・前掲書三六九～四二二頁。公有地の管理・処分について、市町村はさまざまな態様で土地を取得するが、それらのうち、都市計画事業に関して取得された土地は市町村に特別に再譲渡義務が課せられており、その土地を保有しつづけることなく、再度私人に譲渡しなければならない。そして、市町村は、譲渡義務の履行に際して必ずしも完全所有権の移転という形式をとる必要はない。五つの法形式が規定されているが、その一つに、譲渡を受けるべき者にその持分を提供することを条件にした不動産基金 (Immobilienfond) への所有権の譲渡がある。この不動産基金については法律上の定義があり、国内の土地を特別財産として有する投資会社 (Kapitalangesellschaft) と権限ある州の行政庁によって都市計画事業の遂行上生ずる諸義務を履行するのに適当であると認められた、国内の土地からなる財産を有するその他の不動産基金が、これにあたる (都市計画促進法二五条五項)。この投資会社については、投資会社法 (Gesetz über Kapitalangesellschaften) が関係する。同法は西独における最初の信託類似の制度を実務上導入した立法ではあるが、投資会社の一般信託法上の位置づけについては議論が多い。Helmut Coing, Die Treuhand kraft Privaten Rechtsgeschäfts, 1973, S. 23f. また、都市計画促進法第三三条、三四条は、市町村が都市再開発事業を行なうために再開発担当者 (Sanierungsträger) という制度を設けているが、その任務は、第一に市町村に義務づけられている再開発事業のそれ自体の執行、第二に再開発事業の準備・執行のための土地または土地に関する権利の取得、第三に再開発事業のための公的資金の管理・運用である。

- (8) H. Gerold, Umweltschutzgesetze, 1980.

- (9) 自然・景観として保全されるものは、以下のようなものとされる。特別な野生の動・植物の生命共同体を保存するため、または稀少な動植物などを保存するために、法律にもとづいて一定の行為が禁止される自然保護地域、国定公園、自然および景観が特別に保護される必要があるとして法律にもとづいて定められた景観保護地区、景観保護地域や自然保護地域を含みレクリエーションや観光にふさわしい自然公園、天然記念物、保護すべき景観の部分である。

- (10) 東京都は、六一年度に策定した「緑と水の総合計画」の一環として緑の基金制度を西独にならってスタートさせた。その適用第一号として、相模でさす手放される森や林をそっくり買い取ろうという板橋区の「緑の基金」の運用にはじめて同区

中台三丁目にある広さ約八百五〇平方メートルの雑木林が適用された。森や林が開発業者などに売られるのを防ぐため、区内にある樹木をまず区が保存樹林に指定し、所有者から売却の申し出があったときに、基金を使って積極的に買い取り、土地ごと緑を保存していくものである。保存樹林の指定を受ければ、区がその土地の固定資産税を半額補助したり、下草刈りなどの手入れを肩代わりする。その代わりに、やむなく売却する際には、ぜひ区へ、という条件がつく。運用基金は現在二五億円で五年計画により五〇億円まで増やす予定とされている。多少、東京都の土地が高騰している現状では、焼け石に水的是ではあるが、一歩前進したことにはなる。

(11) 英国でも、第二の「シティー」をめざしロンドン港再開発問題が浮上している。ロンドンの地価は、日本企業の進出により上昇が続けているのに、テムズ川のドック地帯はむしろ下落している。しかも、膨張を続けるシティーの隣に位置している。全部で約二〇平方キロと、シティーの約八倍の広さに達する再開発予定地は、ロンドン港再開発公社により、これまでに分譲されたのは、住宅地一・四平方キロ、産業用地二平方キロであり、テムズ川に面した、しゃれたマンションの建設やガーディアン、タイムズ紙など一流紙の印刷工場の移転が始まっている。この核になるのが、U字形の内側にあるカナリ・ワーストラン、商店街を整備した第二のシティーをめざし、総投資額四千五百億円。空港が建設されるのはドック地帯の東端、ロイヤル・ドック地区で、シティーから八キロであり、二千メートルの滑走路をもち、短距離離着陸機を使って、欧州の主要都市と結ぶ計画で、一兆三千五百億円が投資される見込とされる。公社は、固定資産税の免除や建物の特別償却、建築許可条件の緩和などの恩典を与え、再開発を促進している。金融センター構想に関しては不安も強い。その意味では、ドック地帯の再開発の進展は、空港の環境問題を含め、東京・隅田川沿いの再開発など考える際の良い参考例になりそうである。

### 三 信託思想の発展と英国におけるアメニティ関連法について

広い意味での社会生活環境のアメニティ (Amenity) について論究するとき、英国における「アメニティ関連法」とその背景を中心に触れていくことが適当と思料される。英国における都市や田園の望ましき環境についての保存 (preservation)、保全 (conservation) は、歴史的風土にはぐくまれ古い伝統がある。以下に触れていくように、いかにアメニティに関する各種の法規制があり、行政に委ねられても、これが有意義に活用されるか否かは、実にそれを適確に運用するにかかってくる。都市開発、田園開発にしても、その法規制の生成過程に関し、英国人気質や歴史的風土を指摘する人も多い。しかし、こうした法規制や行政を支える各種のチャリティ団体やボランティアの存在と活動を理解しなくてはならないし、その根底に「信託」という英国特有の土壌があったことを見逃してはならない。現代における英国の「アメニティ」論争で、ナショナル・トラストやシヴィック・トラストを抜きに語れないのは、両制度とも英国の信託法理のなから生成し、信託類似の制度として進展していることにも注目しなければならない。アメニティ法は、都市計画法などに関連する多くの法制が含まれるが、まず、アメニティ (Amenity) とは何かについて触れることにする。アメニティとは「快適さ、喜ばしさ Pleasantness」と同義であって、ラテン語のアモエニタス amoenitas (快適な、喜ばしい pleasant という意味) から派生し、さらに、アマーレ amare (愛する love という意味) という語源にまでさかのぼることが概念である。この概念は、現代の環境制度のなかで、快適な環境、住み心地のよさ、と理解もされているが、アメニティは、ヨーロッパ社会にははやくからみられる環境の思想でもある。<sup>(1)</sup>



アメニティは、非常に視覚的な観念であるようにとられがちであるが、これはたんに美的観念としてとらえるところの本質を見誤る。英国の都市計画を特徴づけるアメニティ観念はきわめて包括的・流動的・多義的な観念である。そしてアメニティは、英国の都市・田園計画の基本概念の一つとされ、公衆衛生（公害防止）、快適さ、保存という三つの相をもつ複合概念であるといわれる<sup>(2)</sup>。英国を中心とするヨーロッパ社会では、環境のアメニティを高めることが、都市計画・環境政策の基本であり、また住民の日常的価値観ともなっている<sup>(3)</sup>。また、一九四七年都市・田園計画法（Town and Country Planning Act 1947）が示唆するように「都市計画は国土のアメニティ計画」という見方が重要性をもっている。英国の場合、単一の都市計画法といったものは存在しない。その関連法は多数にのぼるが、歴史的関心からすれば、都市計画関連法を生み出す源流として、公衆衛生法（Public Health Act）と住居法（Housing Act）が重要なかわりをもっている。都市計画などの関連者は、十分にこのことを考慮し、市民相互および市民と地域社会のあいだに生ずるアメニティ要求のくい違いを調整し、もっとも矛盾の少ない解決策を提示する必要がある。このようなアメニティを具体的活動を通して維持しないし造成してこうとするのがシヴィック・トラストの運動でもある。アメニティの概念は、法律上明確に定まっていない。しかし、「心地よい環境または特質、利点」（in Re Ellis and Ruislip-Northwood U. B. C. [1920] 1 K. B.）とこう解釈が一般的説明を与えていると考えられている<sup>(4)</sup>。

田園地帯の自然環境と都市の環境の双方を通じて、アメニティの確保が重要な課題とされ、たとえば市街地を中心とした計画法制において、アメニティの確保を重視する規定やそのための独立の制度が設けられるようになっていく。こうした英国のアメニティ行政は、常に自然や歴史的環境の保護を目指す民間保護団体、いわゆるアメニティの

ための団体 Amenty Societies の動きとからみ合つて發展してきた。英国における現代的な意味での自然や歴史的環境の保護の動きは一九世紀後半に起つてゐる。それは、まず民間の市民運動として出発しており、Common (共有地ないし入会地) の保存運動がそれである。Common は、中世の manor (荘園) においては入会地 (common land, commons) として機能してゐた土地である。すなわち、所有権は Manor の Lord (領主) が保有し、その上に農民が共同利用できる入会権<sup>(5)</sup> (rights of common) を有してゐた土地で、産業革命と同時並行的に進んだ第二次農業革命の過程で穀物生産のために囲い込まれた。もっとも、入会地・村落緑地 (village greens) を都市住民の安息の場所として提供する政策は、前世紀前半期まで急激に展開した土地囲込みへの批判として、たとえば囲込みの手続について規定した一八四五年「一般囲込み法」(General Inclosure Act) にも掲げられていた。同法は、囲込み手続を「囲込み委員」(Inclosure Commissioners) の裁定と国会の承認手続にかかわらしめるとともに、同委員が囲込みを許容する条件として住民の「健康、安逸および便益」に考慮が払われるべきとしたのである。<sup>(6)</sup>

こうしたなかで、生き残つた Common、とくにロンドン近郊のそれは、増加した都市住民のレクリエーションという新たな用途のために貴重な存在となつてきた。一方、開発用地としての common の利用が考えられ、その目的でこれを囲い込もうという動きが生じた。この動きに対する反対運動の担い手として、一八六五年に共用地保存協会 (Commons Preservation Society) が生まれた。前述した囲込みの過程で私有地に転換される部分のほか、村落緑地とよばれる共有地部分が囲込み委員会<sup>(7)</sup>の裁定によつて割り当てられ、囲込みに伴う共同工事費(柵の設置ないし除去のための費用)と同様、この留保された共有地は、住民のレクリエーションなどのための用地として共同の費用で管

理されなければならないとされていた（それが囲込みを承認する暫定命令 provisional order の要件ともされた）。その後、一八七六年「入会地法」（Common Act）は、これらの土地はその住民および近隣（neighbourhood）のために教会委員（Church wardens）などの教区委員により信託的に管理されるべきとした。ここにも囲込みから除外された土地をその地域住民のみに限定せず、より広範囲の公衆に享受させようとする発想が示されている。<sup>(7)</sup>歴史的環境保護の分野では、一八七七年にウィリアム・モリス（William Morris）によって古建築物保護協会（Society for the Protection of Ancient Buildings）が設立されている。当時、古い建物に対する一般の関心が高まってきたが、モリスは恣意的な改修が古い建物の価値を損うことを憂慮して、正しい保存のあり方を提唱するためにこの協会をつくった。英国における中世建築への対応は、ピクチュアレスクで昔ながらの価値をもっている建物の破壊に対して激しく抗議し、この運動は一八世紀に最高潮に達した。これが一九世紀には、ウィリアム・モリスの協会に受け継がれた反対運動の始まりである。ピクチュアレスクというのは、特に古代の廃墟がある古典イタリア的風景を表現した十七世紀・十八世紀の文学・美術の発展の結果、生じた考え方である。英国における歴史的建築物の修復の発足は話題を呼ぶようになり、それは建物の完全性とそのオリジナルな外観に戻すことを意味した。それは、建築における左右対称といった古典的な嗜好を生んだ。また、それは可能なかぎりのおびただしい再建・改築をもたらした。その理由は大抵の人が中世建築を研究することができ、それについての知見をもち、その知識を歴史的建造物の修復に示したいと思っただけである。

法的な規制によって保護をはかろうとする動きは、一八八二年の古記念物保護法（Ancient Monuments Protection

Act) となって制定をみた。しかし、同法は、限られた数の先史時代の重要な記念物を、所有者の同意を条件に国が買取りまたは保護下におくことができる旨を規定するにとどまった。同法はその後、一九〇〇年古記念物保護法、一九一三年古記念物総合修正法 (Ancient Monuments Consolidation and Amendment Act)、一九三一年古記念物法 (Ancient Monument Act) などによって次第に拡充強化されたが、とくに一九一三年法は重要で、重要な古記念物のリスト編成、改変の際の所有者の屈出義務、国による暫定保存命令などの規定が盛り込まれている。一八九五年には、ナショナル・トラスト (National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty) が創設された。同トラストは、自然の保存および歴史的価値ある土地・建造物などの保存を目的とし、それらを英国民の利用に供するために保存することとされている。<sup>(8)</sup> 同トラストは、一九〇七年の National Trust Act を中心に財政法 (Finance Act) などにより支えられ、他の自然環境保護関係の民間団体と異なり、自然や歴史的環境を所有して保護する「保有団体 (holding body)」として、活動し運営されている。英国の場合、多くのアメニティ団体の活動があり、また広範な行政の施策もあるが、町並みの保存のように、同トラストの「所有による保存」の手段では限界を超える分野もあり、それは、行政やアメニティの手腕にまつことになる。もちろん、今日の英国の同トラストは大きな存在であり、民間自主団体であると同時に環境保護行政の不可欠の補完的存在である。各種遺産の寄付もさることながら、広く募金活動を同トラストが行なって国民から資金を集め、さらに海外会員の増加により会費収入を伸ばして使途の自由な一般基金の拡充に努めるなど、環境保護に関心を持つ多くの人々の間にすっかり根をおろしているという側面も法制面の充実とともに見逃すことはできない。<sup>(9)</sup>

以上のような民間保護団体は、近代化によるアメニティ喪失を憂慮したグループであり、啓蒙的・指導的性格が強かった。その後、新しいアメニティ・ソサエティが組織された。代表的なものは、次のようなものである。遺跡の保存運動に当たる一九二四年古記念物協会 (Ancient Monuments Society)、思慮のない開発からイングランドの田園を保護するための一九二六年英国農村保護協会 (Council for the Protection of Rural England)、スコットランドにおけるナショナル・トラストの姉妹団体である一九三一年スコットランド・ナショナル・トラスト (National Trust for Scotland)、歩行者道の通行権などレクリエーション目的の田園利用の権利保護をめざす一九三五年散策者連合 (Ramblers Association)、ジョージ王朝時代 (一七一四～一八三〇) の歴史的建築物の保護団体である一九三七年ジョージアン・グループ (Georgian Group)、一九五八年に、より新しいヴィクトリア王朝 (一八三七～一九〇一) およびエドワード王朝 (一九〇一～一九一〇) 時代の歴史的建築物の保護団体として、ヴィクトリアン・ソサエティ (Victorian Society) が発足している。こうしたアメニティ・ソサエティの活動のひろがりとともに、法的な規制も、古記念物以外の分野にまで拡大してきた。その後の新しいアメニティ施策としてのアメニティ関連法 (Amenity legislation) については、一九三六年の「公衆衛生法」 (Public Health Act) があり、種々の健康への障害物、とくに公的な騒音対策の根拠となる公害法が導入された。これは、一九一八年以来、住宅デザインおよびレイアウトに高い水準を要求することによって保護されていたアメニティのもう一つの側面の強化を意味している。英国の都市計画は基本的にデベロップメント・プランと開発規制とによって成り立っている。開発規制は、内容的には計画許可 (Planning Permission) の運用などから構成されている。そして、都市計画関連法の中心となるのは、やはり何人といっ

ても、都市・田園計画法 (Town and Country Planning Act) の系統であり、これは、英国都市計画の技術上の二本柱ともいふべきデベロップメント・プラン (development plan) すなわち、都市開発の基本方針を示すが、直接的な法的規制力をもたない。プランの実現手段として位置づけられているものと開発規制とを規定するものである。その他に樹木保存や広告規制もこの系統の法によっておこなわれる。英国における都市・田園計画の主要部分は、一九七一年法 (統合法 consolidating act)、七二年法、七四年法、七七年法、八〇年法、八一年法などからなっている。しかし、これらは都市計画関連の現行体系をすべて網羅しているわけではなく、とくに近年の樹木保存や保全地区事業などに関する規定は、都市・田園計画法以外の各種の法律によって修正・付加されていることに注目しなければならない。また、いくつもの系統に属する事項を横断的にまとめた法律として「一九八〇年地方政府・都市計画・土地法」 (Local Government, Planning and Land Act) があ<sup>(11)</sup>る。

一九二五年の「都市計画法」 (Town Planning Act) は、元来寄せ集めの性格の強いものであったが、一九三二年の「都市・田園計画法」 (Town and Country Act) は、都市計画法として三つの新機軸を打ち出している。まず、この法律によって、市街地のみならず全く開発されそうもない土地を含むほとんどすべての土地を対象とする計画書作成が可能になり、地方自治体の権限が非常に拡大された。しかも計画書作成の決議から保護大臣の承認を得て、実際に施行されるまでの間は、「暫定開発規制」 (Interim development control) のシステムを用いて監視の目を光らせることも可能となった。同法にも建築的歴史的価値をもつ建築物の保存命令の作成に関する規定条項が含まれている。ここで対象となっているのは、古記念物以外の使用中の建築物である。アメニティについては、他に樹木と森林

の保存命令作成に関する規定や、「アメニティにとって有害な」広告の規制に関する規定が含まれているが、後者は、一九〇七年の「広告規制法」(Advertisement control Act)を踏襲したにすぎないものであった。都市のスプロールを規制する二つの特別法<sup>(13)</sup>——一九三五年の「リボン状開発規制法」(Restriction of Ribbon Development Act)と一九三八年の「ロンドン緑地帯法」(Green Belt (London and Home Counties) Act)——が施行されたが、一九三九年前には都市計画法の内容に注目し値する変化はなかった。一九六八年の「都市・田園計画法」によって、開発計画としてのストラクチャー・プランとローカル・プランに<sup>(14)</sup>「物的環境の改善と交通管理のための施策」を明示することが義務づけられた。一九六三年から七三年にかけての期間に、歴史的建築物、広告、樹木保存そして騒音(この他に田園、荒地、廃棄物処理あるいは交通管理)に関する諸法に対して、都市環境の保護を求める感情のたかまりを充分に反映するための手直しが加えられた。たとえば、「住居法」(Housing Act)は本来老朽家屋の内部改善の促進を目的とするものであるが、一九六九年の「住居法」は外部環境の高揚に関する規定も含んでいた。この制度は住宅の内部修復を目的とするものであるが、環境面で果たした役割については、一九六五年の「住居法」第二八条の規定によって、市町村をロンドン・バラ(borough区)に住居区域を対象とする「総合改善区域」(General improvement area GIA)宣言の権限が与えられた。これは、再開発その他の重大な変化を前提とする計画が存在せず、なおかつ住宅そのものとその周辺環境に修復の潜在的な可能性が存在する区域である。バラ(borough)とは、中世において有力な都市的居住地が国王から特権を与えられたことに由来する。すなわち、それは一定の金銭支払いと引きかえに特許状(charter)によって封建的役務から解放され、また一定の団体自治を行う特権をもちつつ都市自治体法

人 (municipal corporation) である。近世に入ると、全国をくまなく分割した行政単位としてのカウンティ (county) という体系とは別に、たまたま都市が出現したところを自治体化していくというバラの体系が出現したのである。

一九七一年「都市・田園計画法」は、開発規制について所有者あるいは賃借人が計画している事業が、環境全体に好ましくない影響をおよぼす場合には、いくぶん修正して、当局が事業を実施することもできる。開発は「地中、地表、地上もしくは地下における建築、土木、採鉱その他の事業の実施、またはあらゆる建築物・土地の利用のあらゆる実質的変更を意味する」として定義されている (第二条 (1))。停止命令については、同法の第五一条の規定によって、地方計画当局は所管大臣の承認を得て、「当該区域の (アミニティの諸価値を含む) 適切な計画にもとづき、建築物の変更・移転あるいは土地の利用の停止を要求する命令を出すことが可能になった。広告規制 (advertisement control) については、同法六三条の規定によって、環境大臣は「アミニティあるいは公衆の安全にかんがみて好ましいと思われる範囲内に」広告表示を規制する規則を定めることが可能になった。この規則には、同意なしに表示できる広告の種類と大きさが明記され (ただし地方計画当局がこの規定に「反対する」ことは可能である)、巨大なポスターその他の表示の際に同意を必要とする広告に関してはその申請の手続きが規定されている。こうした広告規制が同法に出現したのは、三二年法 (四七条) である。その後いくたの変遷をへて、近年では八〇年法 (九〇条および附則一五) による修正にまでおよんでいる第六三条 (3) は「アミニティへの配慮から特別な保護が必要であると大臣が判断する田園あるいはその他の保護に値する区域」を特別規制区域として指定することを可能にした。樹木の保存と植栽については、都市内部のアミニティの擁護を目的とする樹木保護は「都市・田園計画法」第四章第五九―六二



条によって規定されている。これは樹木保存制度である（田園における樹木および森林地は、主に一九七〇年の森林法〔Forestry Act〕および「樹木法」〔Trees Act〕<sup>2246</sup>に取扱われる）。第五九条は地方計画当局に対し、また開発許可申請に同意を与える際に、「樹木保存命令」〔tree preservation order〕の作成あるいは、植樹の条件付けを考慮するように求めている。一般的には、地方計画庁が特定の樹木・森林にたいして保存命令を発し、その許可なしにはこれらの伐採算を禁ずるものである。樹木保存命令（第六〇条に基づく）はアメニティの作成あるいは、植樹の条件付けを考慮するように求めている。樹木保存命令（第六〇条に基づく）はアメニティの観点からみてその保存が必要と判断される（ある基準以上の大きさをもち）樹木・樹林・森林地について規定するものである。公道からの車交通の締め出しに関する同法第二二条の規定は、区域の改善の促進を目的として一九六八年法に導入されたものである。この場合、対象となるのは、必ずしも再開発が実施されているわけではないが、アメニティが改善されつつある区域であって、特にタウン・センターの歩行者路計画、保全区域、（一九六九年以降の）総合改善区域の対象となっているような区域である。同法は、地方計画当局の申請に基づく公道上の車の通行権の取消しに関する大臣の最終的決定権について規定している。同法第二三条は、街路の閉鎖あるいは「公道およびその周辺環境のアメニティの高揚、またそれ以外の公衆の利益にとって望ましいと考えられる」目的のために、地方当局が支柱、樹木、ベンチ、売店などを歩行者路となった公道に整備し管理することを可能にしている。一九五六年の「大気浄化法」〔Clean Air Act〕第二一条は、地方自治体にその管轄地域に対し排煙規制命令を出す権限を与えた。この制度の原則は、同法が認める例外を除いては同区域内のいかなる建築物のいかなる煙突からの排煙も（その占有者によって犯された）違

法行為とみなすところにある。<sup>(15)</sup> 同法は、六八年、七四年と改正されたが、基本的には大気汚染防止法であり、産業革命以来、英国名物となっていた石炭によるスモッグを一掃した点で有名である。一九七四年都市田園アメニティ法 (Town and Country Amenities Act) の二三条では、本法は「都市田園計画法」の関連法であるとともに、「古記念物保護法」の関連法に属すると規定されている。このことは、すべての法律はかならず一つの系統にのみ属するとはいえないことを意味している。

一九七五年土地公有化法 (Community Land Act) は結果的には当時の労働党政府の土地改革の目玉であったがほとんど実績をあげることなく、一九八〇年の「地方政府・都市計画・土地法」にとって代わられた。土地公有化法によって地方公共団体による土地取得が認められたものの、中央政府は買付資金を地方公共団体に交付する財政的余裕がほとんどなかったため、保守党政府により事実上廃止された。<sup>(16)</sup> しかし、八〇年法は、七五年法の全面的否定を意味せず、「積極的計画」の考え方にもとづいて土地収用に關して従来よりも大幅な権限を地方行政庁に与えた(九一条)。<sup>(17)</sup> 一九八〇年地方政府・都市計画・土地法 (Local Government, Planning and Land Act) と八一年修正法 (Amendment Act) も関連法として重視されるべきものである。ニュータウンに關する土地収用、土地処分、プランニング、開発公社の財政などニュータウン事業の全領域にわたる統合法である一九八一年、八二年のニュータウン法 (New Towns Act) は、現行の都市・田園計画法である一九八四年法 (Town and Country Planning Act 1984) との關係において考慮しなければならない。たとえば既存の自治体の区域が完全にニュータウン区域に包含されてしまう場合、とくに開発規制の運用面などで両者の關係が微妙になってくる。この点で関連するのは、一九八一年ニュー

タウン法第七条とそれにもとづく都市・田園計画（ニュータウン特別開発命令（New Towns Special Development Order））であり、これはどちらかといえば、ニュータウン法ではなく都市・田園計画法の系統で行なわれている。さらに田園保存に関連する法律は、一九四七年海岸保護法、一九六〇年キャラン用地法、一九八一年野生生物・田園法などがある。英国では、都市計画の主要目標の一つが田園地帯の保存におかれている。そのため都市計画行政と国立公園行政の関連はきわめて密接であり、ともに環境省（Department of Environment）の所管に属している。国立公園のほかにも、自然景観やレクリエーションの観点からする田園保存のための特別な区域としては、自然保護区（nature reserve）<sup>(18)</sup>、特別自然景勝地区（area of outstanding natural beauty）<sup>(19)</sup>、特別科学研究対象地区（area of special scientific interest）<sup>(20)</sup>などが定められている。

現代英国都市計画の中心的課題に前述した歴史的建造物の保全という問題があり、これがまた、アメニティの問題に直接つながっている。すなわち、歴史的建造物の保全は、英国の都市計画の当初からの関心であったが、やかましく論争されたのは一九六〇年代である。もちろん、一八八二年の古記念物保護法がそれ以前にもあり、これは、一九六二年法にいたるまで存在していた。こうした保全制度は単体保存（Preservation of listed buildings）と地区保全（area conservation）があり、単体保存については、一九四七年都市・田園計画法によってはじめて規定され、以来数次の修正をへているが、とくに建築的または歴史的な価値を有する建造物について、主務大臣が保存指定のリスト作成を義務づけられており、以後これらの建造物については、取壊し、変更、増築などが原則的に禁止され、わずかに地方計画庁（local planning authority）を得た者のみ、これを許されることになる。また、地区保全は一九六七年シ

ヴィック・アメニティ法により、初めて規定され、とくに建築的または歴史的な価値を有する地区で、かつ、その性格ないし外観を保存ないし増進することが望ましい地区について、保全地区として指定することを地方計画庁に義務づけ、同地区での計画許可申請については、通常の申請審査に倍する複雑な手続きを定めている。一九六〇年代後半以降、従来の遺跡や古い歴史的建造物をありのままの姿で残そうとする保存の思考から、これを修復、場合により、ありし日の姿に復元することを含む積極的な「保全」への展開がみられ、かつ、個別的・単体的なものから地区または都市単位での取扱いが重視されるようになった。こうした保全の問題は田園の保存の動向とも密接な関係にあることはもちろんであり、かつ、ナショナル・トラストや後述するシヴィック・トラストの活動によって支えられていることを忘れてはならない。これまでに触れてきたように英国都市計画におけるアメニティ理念は、わが国の人々にとっていずれにしても強烈な印象を与えさせる。英国の近代都市計画は産業革命にともなう工業化・都市化によって大都市の物的状況が極度に悪化した中から生まれた。

都市計画が制度として確立したのは、今世紀になってからであるが都市の物的状況の改善をめざす公共的努力は一九世紀前半にまでさかのぼる。ことに政府による公共介入は、居住環境全般におよんだ。強力な土地利用規制や開発利益の公共還元といった英国都市計画を特徴づける制度や観念を理解するためには、伝統的観念がどうであったか、それがいかに法制に反映されたかなどを説明する必要がある。わが国では英国との比較において単に歴史的・社会的背景の違いという言葉の表面での答えで終っている場合が多い。しかし、その内容が問題であり、社会的許容の基礎について触れているものが少ない。よくジュントルマンの理念を言葉として引用されるが、これがアメニティ理念と

どう結びつくかの解答はされていない。ことに都市・田園の問題はいずれにしても土地利用問題をぬきにして考えることはできない。こうした問題の根底に衡平法 (Equity) と信託 (Trust) の存在があり、ことに信託は英国固有の信託観念が古き良き慣習の中に融合し、やがて社会生活環境全般におよんでいることを背景として理解しなければアメニティ関連法を理解することはできない。わが国では都市・田園計画法によってナショナル・トラストやシヴィック・トラストが生まれたとか、支えられているかのような誤解をされているものも多いが、こうしたトラスト団体とアメニティ関連法は車の両輪の関係にあり両者は持ちつ持たれつの関係にある。以上に触れてきたような様々な制度と後述の一九六七年シヴィック・アメニティ法など数多くのアメニティ関連法<sup>(21)</sup>によって、今日の英国における自然や歴史的環境および生活環境の保護・保全活動を極めて多彩にしてかつ容易にしているといえる。

(1) William Ashworth, *The genesis of modern British town planning*, Routledge Kegan Paul, 1954. アッシュワースは、この「イギリス近代都市計画の起源」のなかで、人々のアメニティへの関心の増大が、最初の都市計画法制前にどのような影響力をもっていたかを広範に考察し、「快適さと視覚的秩序」の主張者達(オクタヴィア・ヒル、ウィリアム・モリス、T・C・ホースフォール)の言葉が数多く引用されている。そしてその最初の都市計画法である一九〇九年法は、個々の計画策定が「望ましい衛生状態、アメニティ、利便性の確保という全体的目標」との関連のなかでなされるべきことをはっきりと明示している。

(2) Ministry of Town and Country Planning, *Town and Country Planning 1943-1951 progress report*, HMSO, 1951; Donald L. Foley, 'British town planning: one ideology or three?', *British Journal of Sociology*, vol. 11, no. 3, 1960. ドナルド・フォウリーは、「英国の都市計画のイデオロギーは一つか二つか」と題する論文のなかで、健康的で文化的な生活を促進するために、人々に良好な環境を提供することが、都市計画の中心的機能である、とし、「このイデオロギー的

な見方は、都市計画の機能配分を明瞭にし、さらに単なる機能以上のものとして積極的に擁護すべき何物かを都市計画に与える」と主張する。この「単なる機能以上のもの」は明らかにアメニティを指している。

- (3) J. B. Cullingworth, *Town and country planning in Britain*, Allen and Unwin 1972. バリー・カリングワースも英国の都市・田園計画の評価にあたって、アメニティの問題を非常に重視しており、アメニティが英国の都市・田園計画の基本概念の一つであることを、広告規制、樹木保存、都市保全など実務の領域にも目を配りながら実証しようと務めている。また、英国の代表的な都市計画家として知られるウィリアム・ホルフォード卿 (Lord Holford) は、「アメニティは、たんに一つの特質をいうのではなく、複数の総合的な価値のカタログだ。それは芸術家が目にし、建築家がデザインする美、歴史が生み出した快い親しみのある風景を含み、ある状況の下では効用、すなわち、しかるべきもの (たとえば住居暖かき、光、きれいな空気、家の中のサービスなど) がしかるべき場所にある (the right thing in the right place) こと、すなわち全体として快適な状態をいう」と定義している。J. B. Cullingworth, *Town and Country Planning in England and Wales*, 1964. アメニティの定義に積極的に取り組んだ最初の文献は、R. M. Stutterd, *Town and country: the amenity question*, Fabian Society Research Series 204, 1959. 英国における都市計画法にみるアメニティの観念は、生活に関する観念にウェイトがおかれているとみられ、物的環境の総体やその質に関するものがある。たとえば住宅地に立地しようとする工場や商店は良質なものであるかぎり、公衆衛生法の取締りの対象とはならなかったが、都市計画的には「近隣のアメニティを破壊するもの」として、取締りの対象となった。また幹線道路添いに連続する「醜い」住宅群は「実害」の有無にかかわらず、アメニティの名において規制された。

- (4) 稲本・戒能・田山・原田編著「ヨーロッパの土地法制」三二頁。

- (5) 英国の入会権は、共同的権利 (communal right) であるか、個別的権利 (individual's several right) であるかについては説がわかるが、少くともその淵源において総有的・共同体的性格を有していたこと、マナ体制、すなわち、封建的土地所有制度の確立にともなって入会権の個性性がコモンロー理論上構築されてきたことを想定することができよう。判例をめ

ぐるこれらの点につき、平松紘「判例におけるイギリス入会権の個別性」青山法学論集第二五巻第一号三二頁以下。

(6) 稻本、他・前掲書二一六頁以下。

(7) 為本、他・前掲書三一九頁。Halsbury's Laws of England, 4th ed., vol. 6, 1974.

(8) Robin Fedden, *The National Trust-Past and Present*, 1974.

(9) 拙稿「ナショナル・トラストとシヴィック・トラストについて」比較法第二二一号。

(10) Halsbury's Statutes of England, 3th ed., vol. 36, 1981; Halsbury's Statutory Instruments, vol. 21, 1980; Patrick McAuslan, *Land Law and Planning*, 1975; C. Hague, *The Development of Planning Thought*, 1984; Patrick McAuslan, *The Ideology of Planning Law*, 1980; Malcom Grant, *Urban Planning Law*, 1982; Philip Booth, *Department of Town and Regional Planning*, 1983; J. Under, *Development Control, Review of Research and Current Issues*, 1981.

(11) 同法において初めて「都市・田園計画 (town and country planning)」という用語が法律にも導入された。同法の特徴は、既成市街地の周辺部に限られていた計画対象区域を自治体内のすべての区域にまで拡大した。また、自治体内のすべての田園地帯にも規制区域の輪を広げた。田園地帯の乱開発から田園を守ることが都市計画にあらたに要求され、アメニティの觀念が重要な論拠となった。

(12) 三二年法は、従来、主として都市の周辺部に限られていた計画対象区域をいっきよに自治体の区域全体に広げ、既成市街地についてもスキーム (scheme) を作成しうることにした。(一条)。また、中央政府保護大臣に与えられる一般暫定開発命令の制定権を従来の任意制からあらたに義務制へ切りかえた(一〇条一項)。さらにその命令にもとづく自治体の暫定開発許可に一定の裁量のあることを明記した。つまり開発者から暫定開発の許可申請がなされた場合、自治体は許可を与えることを義務づけられた訳ではなく、あくまでも自らの判断で許可条件つき許可・不許可の決定をおこなってよい旨規定された(一〇条三項)。Gordon E. Cherry, *The Evolution of British Town Planning*, 1974.

(13) 一九三五年リボン状開発規制法は幹線道路ぞいの無秩序な開発を規制しようとするものであり、また、一九三八年のロン

ドン緑地帯法は、グリーンベルトという保存手法をはじめて法制化したもので「グリーンベルト（ロンドンおよびホーム・カウンティ）法」として有名で各国のお手本となっている。

- (14) structure plan は政策説明書とキー・ダイアグラムとからなり、都市開発の基本方針と全般的提案について述べるのであるが、図面よりも文章による政策表明の方が圧倒的に重要なものとされている。local plan は、個別開発の集中予想地区を示す「ディストリクト・プラン」、従来の総合開発地区に代わる「アクション・エリア・プラン」、特定のテーマに関する「サブジェクト・プラン」からなる。ストラクチャー・プランは、大臣の認可によって効力をもつが、ローカル・プランは、それに適合的なものであれば、自治体議会の決議により効力をもつものとなる。Committee on Public Participation in Planning, 1969, HMSO ; Department of the Environment and Welsh Office, Structure Plans : Examination in Public, 1973, HMSO.

- (15) David L. Smith, *Amenity and Urban Planning*, 1974.

- (16) P. McAuslan, *The Ideologies of Planning Law*, 1980, pp. 131~141.

- (17) 同法は、開発行政権限を国のレヴェルに集中しているばかりでなく、地方財政面での手直しを介し、地方公共団体、とくにその計画当局に中央政府の強い干渉力を及ぼすことも企図している。都市開発公社 (Urban Development Corporation) は、環境大臣によって国益追求のため設置される建前になっている (一二四条)。公社の権限はきわめて広汎であり、地方計画当局が有する開発計画行政にかかわる権限をおよそ全て備えているほか、収用権限その他の土地取得のための特別の権限も付与され、さらには中央政府からの手厚い財政的援助も受けている。M. S. Gibson & M. J. Langstaff, *An Introduction to Urban Renewal*, 1982.

- (18) *National Parks and Access to the Countryside Act 1949*, ss. 15-16.

- (19) *National Parks and Access to the Countryside Act 1949*, ss. 87-88.

- (20) *Countryside Act 1968*, s. 15.

- (21) 拙稿「ナショナル・トラストとシヴィック・トラストについて」比較法第二一七号七八頁以下。



#### 四 シヴィック・トラストとシヴィック・アメニティ法

英国の一九六七年シヴィック・アメニティ法 (Civic Amenities Act)<sup>(1)</sup> は、シヴィック・トラスト (Civic Trust) の会長であるダンカン・サンズ (Duncan Sandys 元住宅・地方自治大臣) の提唱と努力により議員立法で成立した。そこで、まず、シヴィック・トラストについて素描をしておきたい。本質と活動の詳細は後述するが、同トラストの創設は一九五七年であり、この時期は、第二次大戦後の復興がほぼ完了し英国の新しい経済活動が活発化し始めていた。このような時期に企業が経済界の負担において、信託の法理を応用した環境の保全と改善を助長する自主的慈善事業のための団体が設立された。これは英国の社会的風土として企業活動に伴う環境変化の責任を先き取りし企業の社会的責任という観点から英国の経済界が環境問題を義務として引き受けようとした背景がある。それ故に、企業の自発的な寄付を中心に運営されてきた。その根底にはチャリティと信託があるといえる。わが国では同トラストにつきあまり理解されておらず、単に表面的な組織の説明に終わっているもの、また協同組合的なもの、コミュニティセンターや講ととらえるもの、財団法人とするものなどがあり、その本質は信託法理が理解されていないと同様に、いささか文字の上での「こじつけ」で引用されるきらいがある。シヴィック・トラストは会員制とはらず、そのかわり英国各地にローカル・アメニティ・ソサエティなるものがあって、これが同トラストに登録されてそれらの情報交流機関としての役割をシヴィック・トラストは果たしている。アメニティ・ソサエティは、シヴィック・トラストの環境活動の基礎ではあるが、それを支える背景には英国の都市計画制度もある。ナショナル・トラストとどう違うかと

いう問題は、資産を保有する団体ではないし対象も異なる。ナショナル・トラストは自然環境や田園の中にある建造物が主な対象であるが、シヴィック・トラストは都市を中心とした景観・環境の改善をしていく。構成メンバーも、ナショナル・トラストは膨大な個人会員をもっているが、シヴィック・トラストは個人会員制ではない。シヴィック・トラスト自体が慈善団体の一つであるように様々な団体が基金を集め、それをまたいろいろなボランティア団体が支え活動している。シヴィック・トラストは、日常的な情報交流活動だけでなく先駆的な何か問題を取り上げキャンペーンをする。たとえば街路改善計画とか、重量トラック公害の問題であるとか、環境教育活動や優れた建築に対する表彰制度もなし、さらに町並み保存の最初の法律というべきシヴィック・アメニティ法を制定させ、それによって実際に保護活動をしていくなどをしてきた。シヴィック・アメニティ法は、地方計画当局に「建築的ないしは歴史的に特別な価値をもつ区域」をその「性格と外観」を「保存し、高揚させる」ために、「保全区域」(Conservation Area)として指定する権限を与えた。一九七一年の「都市・田園計画法」(Town and Country Planning Act)は、その同じ条文を第二七七条に受け入れている。一九七二年の「地方自治法」(Local Government Act)による地方行政の改革が施行されると、指定の権限は、県については県議会、市町村については市町村議会がもつことになる。シヴィック・アメニティ法の第一章は、一九六〇年代の保存・保全に対する一般の関心の高まりを反映するものであるが、明らかに、第二次世界大戦前からの歴史的建築物保存法の範疇に属するものである。一九六六年一月に、住宅・地方自治大臣リチャード・クロスマン(Richard Crossman)の提唱によって研究会議が召集された。この会議の結果、バース・チェスター、チチェスター、キングス・リンそしてヨークの五都市が住宅・地方自治省と地方自治体の双方

からの委託という形での特別研究の対象に選定され、何人かのコンサルタントによって実施されることが決定された。ヨークの場合、地方自治体負担の研究費の半分が、最も経験豊富で影響力も大きいアメニティ団体の一つであるヨーク・シヴィック・トラストの援助によってまかなわれた。シヴィック・アメニティ法の第一章も研究会議の間の産物である。シヴィック・トラストの会長ダンカン・サンズは、一九六六年夏の議員立法の投票でその権利を得たとき、トラストの助言トリチャード・クロスマン大臣の支持を得て、その年の前半に討議された歴史的区域の保存規定を含む法案を提出した。なお、この法案の第二章、第三章は、それぞれ、樹木の保存と植栽、廃車と粗大ゴミの除去に関するものであった。

このようにして、むしろ政府委託の大研究の助けを借りることなく、保全区域の規定は、歴史的都市保存の領域に自然に導入されていった。<sup>(2)</sup>当時、他のヨーロッパ諸国でのむしろ中央集権的性格の強い行政および法制にも精通していた歴史的建築物の主任調査官アンソニー・デイルは、保全区域の指定は地方自治体がリスト掲載の建築物と同様の手続をもって行なうべきであるという考えをもっていた。とくに、フランスの一九六二年のマルロー法とそれにもとづいて文化省が行なった一四の都市における保存区域(*secteurs sauvegarde's*)のリスト作成にかなり関心があったようである。<sup>(3)</sup>一九六七年シヴィック・アメニティ法の序文は、「本法は北アイルランドには適用されない。また三二条二項(略称、開始および適用の範囲)の例外を除き、本法の大部分の条項は一九六七年八月二七日から(すなわち勅裁後一ヵ月を経て)施行された。ここに印刷された条項は、建築的でないし歴史的に重要な地域および建造物の保存と樹木の保存および植栽に関するものである。第一章は、地方計画当局に、建築的でないし歴史的に特に重要な「保全

区域」(Conservation area)を指定する権限を与え、その特徴と外観を保護し、高揚させることを規定している。さらにまた、建築的ないしは歴史的に重要な建造物の保護のための準備事項を設け、建造物保存命令に違反する場合の罰則を強化し、その他関連事項の規定を行なっている。第二章では、開発計画(Development plan)の許可が下りたとき、樹木の保存(preservation)と植栽を適宜行なうべきことを、地方当局に義務づける規定を設けている。すなわち保存命令が出されたとき、また樹木を移植したり、伐採したり、破損したときは、その所有者は原状に戻すべきこと、さらに保存命令の出された樹木を伐採した際の罰則の強化も規定している。」としている。シヴィック・トラストの会員ダンカン・サンズは、保全区域(Conservation area)を扱っているシヴィック・アメニティ法第一条の目的<sup>(4)</sup>について「独立した建築物を保存するだけでは充分ではない。われわれはその背景も保護し保存しなければならぬ。われわれの古い都市の中心部の内部あるいはその近くには、例外なくそのような区域がある。ヨーク(York)の歴史的核、キング・リン(King's Lynn)の火曜市場、ソールズベリー(Salisbury)のチェッカー(Chequer)、ブランフォード(Blandford)の市場は今思い浮かべることができる例である。なにものも、その周辺環境を尊重する方向に開発を導くために計画当局の権限が使用されることを妨げるものではない。しかし、この目的への適用の可否は問わないとしても、今のところはただ一般的な許可権限が存在するのみである。第一条導入の目的は、これを強制的なものにするところにある。」と表現巧みに説明している。<sup>(5)</sup>シヴィック・アメニティ法の保全規定がもつ改良主義という側面については、改良主義的伝統は保全の思想の中に根強く残っている。たとえば、保存は「すべての階層にとって」普遍的に喜ばしいものであるという考え方は今なお広くゆきわたっている。保全規定そのものの有効性の問題

については、一九六七年以来つねに論議の的となっていたが、その有効性の主張の中にとくにこの伝統が強く感じられる。しかし、保全区域の割り当て一つをとっても専門家から提出された十分な資料もなく、政治家がかなり大雑把にこの問題を処理しているのが現状である。このような分配の不等等さを温存したままで、シヴィック・アメニティ法に基づく活動が、関係するすべての人々に等しく利益を分け与えるものであるといくら主張しても、それはもはや説得力をもたなくなっている。このことは、この法律が「文化的生活」を普遍的に拡張し維持してきたとする主張についても同様である。<sup>(6)</sup> いずれにしても、シヴィック・アメニティ法によって、建物だけでなく地域として、歴史的に重要であり興味のあるものは完全に守られるようになった。この法律の法案作成にあたって、シヴィック・トラストは、保全地区の決定権が地方自治体にあるべきだとした。これは、地域住民は国に対しては非常な抵抗感をもっており、政府は強力で何を提言しても動いてくれないという不満があったのもっと身近かな地方自治体によって実施する方が親近感が生れるだろうということであった。

一九八三年には、六千余の地区が保全地区として指定されている。シヴィック・アメニティ法は一九六七年に施行されて以来、幾度か強化された。それらが一般の声を反映するものであることは確かであるが、保存政策グループ(preservation policy group)のような専門家集団が直接の提言者となって介存していることを軽視してはならないであろう。いずれにせよある区域の保全の行方を決定するのは、国、県そして市町村の三つのレベルでその職能を発揮する専門職員であって、近年ますますその傾向が強まりつつあるとされる。<sup>(7)</sup> 一九六八年の都市・田園計画法(Town and Country Planning Act)、一九七二年の都市・田園計画(改正)法(Town and Country Planning (Amendme-

nt) Act) によつて一九六七年のシヴィック・アミニティ法の規定が強化され、そこでは元の法律の草案中には受け入れ不可能と判断されていたような手法も大胆に取り入れられている。シヴィック・アミニティ法の第一章第一条の規定は、一九七一年の都市・田園計画法の第五章第二七七条（ただし、シヴィック・アミニティ法の第一条第六項は修正され、この法律では第二八条におさめられている）となっている。このシヴィック・アミニティ法は修正を重ね、前述の保全地区については全国に数多くの設定が可能となったが、さらに一九七四年都市・田園アミニティ法は、当時三千六五カ所指定されていた保全地区での住居の撤去について、環境大臣または地方自治体の認可にかからしめることにより一段とその実効性を実現していった。これによつて、地方自治体は保全地区の保護・保全と魅力向上のための提案を作成・公表し、住民集会に付議することを義務づけられた。また、環境大臣は保全地区内の広告規制を行うための省令制定権も付与された。このようにシヴィック・アミニティ法は関連法によつても修正発表し、よりシヴィック・トラストに保全・保護・美化などの活動をしやすい場を与えているといえる。

シヴィック・トラストの本質と活動については、わが国ではほとんど理解されていないが、信託類似制度としてのシヴィック・トラスト (Civic Trust) は、完全独立の Charity (慈善) 組織であつて、英国政府は全く関与していない。個人会員はなく、ナショナル・トラストとも性格も異なり関係もない。活動資金は、そのほとんどが大企業からの援助金で支えられている。いうなれば、寄付金によつて運営されている自主団体である。<sup>(8)</sup> 組織的には、従来、理事会の下に二〇名の職員が本部で活動し、その協力機関として英国四地域の財政上も自主自立のシヴィック・トラストがある。これには、一九六一年設立の北西イングランド、一九六四年設立のウェールズ、一九六五年設立の北東イン

グランド、一九六七年設立のスコットランドの各シヴィック・トラストがあり、それぞれの議長はシヴィック・トラスト理事会のメンバーとなっている。このトラストは、一九五七年に当時、住宅・地方自治大臣であったダンカン・サンズ (Duncan Sandys) によって創設された。彼が、都市計画の最高責任者の立場にありながら、重要な開発、特に彼自身が情熱を燃やしていたセント・ポール大聖堂計画への一般民衆の関心の喚起に何ら策を施すことができなかったことは有名であり、大臣としての無力さを感じ、シヴィック・トラストを設立した。シヴィック・トラストは、ナショナル・トラスト (National Trust)<sup>(9)</sup> と異なり歴史的建築物、土地などの資産を所有しない。シヴィック・トラストの初期の目標は、「都市・村・田園において美を育て醜と闘うこと」である。シヴィック・トラストは、ナショナル・トラストのように土地や歴史的建造物などを直接買い取ったり寄付を受けて保有したりしないので、それにもれたものの保存または維持に強い関心と使命感をもち、また、もっと日常生活に密接する小さな街、小さな建物についても、住民の快適な環境の重要性と地域に対する誇りと自覚をもたせることに使命感をもっている。トラストの目標につき、英国の国民生活の水準を高めることは、少数の職員では英国全土においてどのようにしてそれを高めるかは無理であるから、トラストは、一つの大きな問題を取り上げ、それを英国民に訴える。また、各地域のシヴィック・トラストは各種団体の設立や助成に努力をするかたわら、自らもそれぞれ先導的改善運動を推進し、多くの市民を含むボランティア活動の促進にあたり、活動の手引の出版や啓蒙運動も手がけ、大学の環境関係部門との密接な連携をなしているところもある。

たとえば、映画を製作したり、集会などをひらいて歴史的環境や自然環境の重要性を人々に訴え、また各方面に町

並みや都市の緑、田園の美しさを維持するようにと働きかけ、また、見苦しい広告物、看板などの撤去を呼びかける。それは、プロジェクトとして行われる場合もあるし、刊行物によってアピールする場合もある。そして、英国民全体がそれらを保存し、維持し、高めなければならないということになると、あとの仕事はシヴィック・トラストではなく、英国政府や地方公共団体あるいは他の組織が行う場合もある。ただその「きっかけ」をつくるのがシヴィック・トラストとしての大切な仕事である。とくに注目されるのは、環境教育で、これはシヴィック・トラストレベルだけではなく英国全体でスラム地区などを含めて広範囲に行われている。プロジェクト・ワークなるものがあり、これは一つの都市や町をとりあげ他の団体でも役立つような専門的な研究をしている。シヴィック・トラストが一番最初に行なった目立った政策は、*Street improvement schemes* (街路改善計画) というものであった。第二次大戦により英国の繁華街やショッピング・センターの町並みが非常に汚く暗く魅力のなくなった。そこで、シヴィック・トラストは、この政策によって店の所有者を集めて協議をした結果、みんなで建築家を雇って、明るく魅力的で快適なショッピングセンターづくりをしようという動きが起った。それがシヴィック・トラストが行なった目ざましい運動の始まりであった。これは、シヴィック・トラストがタウン・センターの総合的再開発への要求を行ない、それとの関連で新しい建物のデザイン水準の向上を唱導していた問題でもあった。<sup>(10)</sup> こうした問題に関する会議が呼びかけられていた。<sup>(11)</sup> トラストは、やがて歴史的区域に関心を示しはじめ、とくにペンキのぬり直し、ストリート・ファニチャーの取り替えと修理、舗装そして街燈の取り付けなどによる街路の改善に積極的に取り組んだ。トラスト独自の「街路改善計画」は一九五九年にノーリッジ (Norwich) のマグダレン (Magdalen) ・ストリートで実施された。街



の外観が長年のばい煙などで薄汚れていたのをきれいにする運動で Face Life Scheme (化粧直し計画) ともいわれた。すなわち、シヴィック・トラストの指導により約八〇人の地主および、借地人が結束して、マグダレン通りに新しい息吹きを与えようとしたのである。彼らの努力に対して、地方開発当局、運輸省、地元のバス会社、そして建築家やデザイナーのチームが援助を与えた。総合的な計画にもとづき、通りの長所は強調され、欠点はカムフラージュされ、そして不必要なものは排除され、建物の化粧直しが行なわれた。そして、工業都市にも有効であることを示すために、ストウク・オン・トレント (Stoke-on-Trent) のバーズレム (Burslem) でも、再びこの手法を試みている。ウィンザー (Windsor) では、明るく輝く塗装、新しい標識、街燈、繫柱そして舗装なった姿を見せるために町の名士たちを招待する機会にすら恵まれた。このように美化法はその精力的な宣伝活動の効あって急速に拡まった。バース (Bath) の町並みの補修にも先駆的な政策をうちだした。一九六七年までに英国全体で約四百の街路改善計画が完成した。その間に、シヴィック・トラストは、当時プランナーの人材に恵まれていたこともあって区域保存のより根本的な問題の方に意識を向け始めていた。シヴィック・トラストは、事業をするわけではないので、こうしたプロジェクトを全部映画にした。当時は、映画館でニュースや短編映画をやっていたのでそこへ流した。それを観た人々は非常に関心を持ち、また政府関係者も関心をもって、政策は次々と遂行された。<sup>(12)</sup>一九六七年にシヴィック・トラストの会長ダンカン・サンスによる議員立法で Civic Amenities Act が成立した。また、一九七五年を「ヨーロッパ建築遺産保存年」と銘打って、ヨーロッパの各国で歴史的町並み保存運動をまき起こす原動力にもなった。この「ヨーロッパ建築遺産保存年」に一五〇万ポンドの建築遺産基金が設立され、地方的建造物の買収や復元に低利の貸付を行な

ってきた。「一九六七年から一九六九年期における保全区域創設の歩み」と「一九七〇年の保全動向」のような報告書の刊行などを通じてのシヴィック・トラストによる宣伝活動の働きもあって、地方自治体の内部でも「ほとんどすべての都市と多数の村落を対象に」<sup>(13)</sup>歴史的建築的価値の有無を確認しなければならないという意識の高まりがみられるようになった。

シヴィック・トラストが心掛けていることは、町づくりをする場合新しい建物ができてくるが、その建物が今までの古い建物にどれくらい融けこむかということであり、その建物自体がすばらしく建築学的にも立派なものであっても、それまでの建物と融和しなければ、アメニティの破壊につながってしまう。そこで、シヴィック・トラストは王立英国建築家協会 (Royal Institute of British Architects, RIBA) の協力を得て、毎年新しくつくられたり、修復されたたりした建物や公共施設のなかで、非常に町並みに融和した建物をつくった建築家や建築業者、つまり、地域の環境の質をたかめるのにも寄与した個人や団体にアウォーズ・スキーム (Awards scheme) といって一種の懸賞にも似た賞である「シヴィック・トラスト賞」を贈っている。これによって住民は価値ある建造物の存在を知ることができるとし、また、それをデザインした建築家や都市計画事業の担当者は、受賞することによってさらにアメニティを考慮し活動するようになる。シヴィック・トラスト賞の内容は次の三つのカテゴリーに区分されている。(1) 建築的に重要な地域ないしは自然風景地において構築されたり、改築されたもののうち、周辺環境に特に注意を払ってデザインされているもの。(2) その他の地域において構築されたもののうち、周辺環境の質を積極的に高めているもの。(3) 居住環境を良くさせるためのあらゆる改善策―たとえば修景事業、歩行者天国、その他の小規模な修復事業などである。

このシヴィック・トラスト賞は、わが国で実施されている公益信託の特質の一つを表わしているともいえる。建物ばかりでなく、一九六三年には、リー峡谷を広域レクリエーション地域として再整備する計画をたて、これは、一九六六年にリー峡谷広域公園法として具体化したのをはじめ、各地のレクリエーション地の計画を指導している。また、一九六六年に樹木の植栽によって、環境がいかに改善されるかというキャンペーンを行ない、最初はロンドンの住宅団地で樹木を植栽することから始められたが、これが各地に普及し、ニュータウンや工場でも行なわれるようになり、一九七三年は樹木植栽年(National Tree-Planting Year)とされるに至った。すなわち、前述の一九七四年の都市・田園アメニティ法の対象は建造物と樹木と庭園であり、シヴィック・トラストは一九六三年から伐採される運命にあった大きな樹木を住宅のなかに移植させる運動を進め、また、ニュータウンの大量植樹なども行わせるのに成功している。これらは、若者のボランティアによって行われる場合が多く、シヴィック・トラストは、この奉仕活動を積極的に指導している。これまでみてきたように、シヴィック・トラストは、現状を批判することによって環境の向上を世論に訴え、ただ単に反対のための政治的圧力をかけるのではなく、現状のなかに肯定的評価の可能性を見出すことが団体としての根本姿勢となっている。

環境保全や歴史的建築物の保存に関する情報伝達の窓口機関という性格も有しているが、単なるキャンペーンにとどまらず具体的計画の立案や助言も重要な活動となった。したがって、その基本姿勢は、環境問題に対する規制強化の圧力ではなく、具体的な可能性を発見し提言するという、建設的かつ現実的な方向である。英国は古くから環境保護についての市民の組織があった。一八七七年創設の古建築物保護協会(Society for the Protection of Ancient Build-

dings) 一八九五年設立のナショナル・トラスト (National Trust) 一八九九年設立の都市・田園計画協会 (Town and Country Planning Association) 一九二六年設立の英国農村保護協議会 (Council for the Protection of Rural England) ショーシー王朝時代の文化遺産の保護をめざすショーシアン・グループ (一九三七年)、一九五八年設立のヴィクトリア朝協会など、Amenity Societies (アメニティのための団体) と呼ばれる市民組織が英国各地に一二五〇もあつて、それぞれが誇りをもつて活動している。シヴィック・トラストは、これらのグループの相互の連絡・協力組織としての役割をも果している。シヴィック・トラストが一九五七年に設立された当時、それは全国レベルの団体であるとはいえ、地方組織の支えがなければ活動できないという認識があつた。そこで、シヴィック・トラストは、Local Amenity Societies の設立を促進してきた。このローカル・アメニティ・ソサエティというのは、一つの町あるいは村だけで組織する小さな環境保護団体である。全国に数多くできていったこうした団体に情報を提供したり助言・協力したりする。そのため、これらソサエティの地域活動が活発になる。また特徴的な団体としてブリティッシュ・トラスト・フォー・コンサーベーション・ボランティアーズというボランティア活動希望者を登録し必要な活動に振り向けるという民間自主団体ができたり、あるいは、セーブ・ブリテンズ・ヘリテッジ (英国の遺産を救う会) という団体がカントリーハウスなどをどういう用途に使用すれば壊されないですむかを提言したり、非常に多様な保護団体が活動するようになった。その数は当初は一三五であつたが一九八五年には千一〇団体になっている。参加人員は約三〇万人で、これは百パーセント、ボランティアの組織であり、誰もこの活動から収入は得ていない。シヴィック・トラストは県に対して各ソサエティの所在リストを提供することができる。また、確たる条件があればシヴィ

ック・トラストは新しいソサエティを認める。シヴィック・トラストの視聴覚器材を特別料金で利用できる。また彼らの地域での登録建築物とり壊しの要請がすべて通知されるといった手配をすることもできる。シヴィック・トラストへの登録費用とか年間寄付とかいった負担はない。シヴィック・トラストとの関係は加盟団体の一員というものはなく、互いに完全に独立である。登録のための一つの条件は、ソサエティが文書の頭書きに「シヴィック・トラストに登録」と書くことである。<sup>14</sup>シヴィック・トラストとローカル・アメニティ・ソサエティが協力して、たとえば輸送用のトラックが及ぼす害、つまり建物を崩壊させる元凶になること、その他のことについて政府に対して規制するよう要請することなどもする。また、シヴィック・トラストはヘリテイジ・エデュケーション・グループというのをつくり、学童に自分の住んでいる環境の勉強をさせるようすすめている。これと関連して一九七五年にシヴィック・トラストは、ヘリテイジ・センターをつくり、その地域の歴史や活動を展示風に示しており、二五ヶ所にこのセンターがある。こうした環境の改善に取り組む団体への援助を行うため、過去二〇数年間最大規模を誇る助成の年次計画をこなしており、一種の町づくり賞ともいうべき The David Knighly "Pride of Place" を設け、五年サイクルのプロジェクトに対し総額七千ポンドの賞金を一等賞に毎年提供している。これは額として決して多くはないが受賞すると各方面からの寄付の申入れがあるとされる。この対象は、景観、空地、建物の改善、維持、復旧、転換などさまざまである。一九八五年からは地方自治体への助成も行なっている。これまでの助成対象の圧倒的多数は市民の身近なところでの他の調和しない建物の化粧直しや大都市内荒地の放置された土地や建物の転用と美観造成、植樹、フラワーボットの設置などによりアメニティを高める運動となっている。したがって多様な環境保護団体の活動は、

相互の連絡、連携が重要である数多い民間団体の登録とそれらへの情報提供と助言を行ない、かつ、保存区域の法制化に尽力しているのがシヴィック・トラストであるといえる。わが国でも、今後、各地の環境保護運動についての情報交換や連帯ということも当然考慮しなければならない時期にさしかかっており、シヴィック・トラスト的な市民組織が必要となる。行政上の責任を負う官公庁が環境の評価に対して基本的認識をもち、世論がトラストの評価に意味を認め、様々な他の団体が具体的行動によってフォローしなければシヴィック・トラストの活動も順調に進むことは不可能といえよう。

- (1) Civic Amenities Act 1967, HMSO 1967, Civic Trust, *Pride of Place* 1974.
- (2) David L. Smith, *Amenity and Urban Planning* 1974.
- (3) Anthony Dale, "Listing and preserving historic buildings : the European picture", *Architectural Review*, vol. 137, no. 822, 1965, pp. 97-104 ; vol. 140, no. 836, 1966, pp. 277-279.
- (4) シヴィック・フメニティ法(第一章、建築的ないしは、歴史的に重要な地区および建造物の保存  
第一条 建築的ないしは歴史的に特に重要な地区の特徴の保存  
(1) 地方計画当局は、建築的ないし歴史的に特に重要な区域と、保存すべき区域の外観と特徴を適宜決定し、それら(これを「保全区域」と呼ぶ)を指定しなければならない。  
(2) 主務大臣は地方計画当局と協議のうえ、第一条第一項の実施にあたって、必要な指示を地方当局に与えることができる。地方計画当局は、その指示に従わなければならない。  
(3) 本条にいう指定を行なう前に、大ロンドン内の地方計画当局は、指定候補区域に関して他の地方計画当局などと協議しなければならない。また、大ロンドン以外の地方計画当局は、当該区域に関与する市町村の議会と協議を行なわなければならない。

ならない。

- (4) 地方計画当局は、主務大臣に対して、保全区域の指定およびその取り消しに関して当該区域が適当であるか否かを十分に考慮したうえで、届け出なければならぬ。また届け出は、ロンドン官報（スコットランドにおいてはエディンバラ官報）に公示し、少なくとも地方計画当局管内に配布される新聞紙のうち、一紙には、掲載しなければならぬ。

- (5) その区域が現在、保全区域として指定されているところでは、実施にあたって、その外観と特徴を保全し、増進させるよう、特に注意を払わなければならない。特に当該区域内の建造物ないしは、土地を考慮し、以下の法律を考慮すること。

- (a) イングランドおよびウェールズでは、「一九五三年「歴史的建造物法」(Historic Buildings Act)」「一九六二年「地方自治体（歴史的建築物）法」(Local Authorities (Historic Buildings) Act) などには「計画法」

- (b) スコットランドへの適用（省略）

- (6) 開発計画の許可申請が地方計画当局に対してあった場合、また開発が当局判断で保全区域の外観と特徴に影響を与えると思われるか、あるいは、開発が本項の目的と保全区域の内外の土地を考慮して、主務大臣によって特記されたものである場合には、以下のことを考慮しなければならない。

- (a) 地方計画当局は、当該区域の存在する行政区域内に配布される地方紙に、問題になっている開発の基本的考え方を示す公告と公告の日から二一日間は随時市民が許可条件、計画図および関係資料の写しを見られる場所とを示した公告を載せなければならない。

- (b) 前記の期間が過ぎるまでは、地方計画当局は、開発許可を決定してはならない。

- (c) 本条第五項を考慮して、計画許可を決定するにあたっては、地方計画当局は、前記期間が過ぎるまでは、計画許可に關して陳情をうけることを考えておかなければならない。

- (7) 本条にいう地方計画当局とは大ロンドン（Greater London）においては、大ロンドン議會を指す。

- (a) ロンドン市においては市会を指す。

(9) ロンドン特別区においては、各区の議會を指す。

第二条 登録された建造物に対する不法行為ならびに建造物保存命令に対する違反……以下省略

(15) House of Commons Debates, 1967, vol. 731. col. 840.

(6) David L. Smith, *Amenity and Urban Planning*. 1974.

(7) 保全地区などの論争については House of Lords Debates, 1967, vol. 287, col. 1090; MOHLG, *Preservation and change*, HMSO, 1967; National Parks Committee (England and Wales), *Report*, 1947; House of Lords Debates, vol. 278, col. 1178; Report of Standing Committee C. House of Commons, 25 January 1967, col. 7; D. L. Smith, 'Problems of historic towns', in *Proceedings of the Town and Country Planning Summer School*, Town Planning Institute, 1967; Department of Environment, circular 46/73, *Conservation and preservation*. Local Government Act, 1972, Para. 9.

(8) Civic Trust, *pride of place* 1974.

(9) ナショナル・トラストについては、拙稿「ナショナル・トラストとシヴィック・トラストについて」比較法第二一五頁以下を参照されたい。なお、英国のナショナル・トラスト運動の現状については、一九八四年九月現在、会員は、百二〇万人。約二千平方キロメートルの景勝地と七百三〇キロの美しい海岸線を保有している。そして、「保有」と「管理」と「利用」をうまく調和させて会員を常にひきつけている。英国のこのナショナル・トラストの活動方針で注目される大切なことは二つある。第一は、保有している自然であれ、由緒ある城や庭園であれ、原形をそのままの姿にとどめておくことである。第二は、博物館としてではなく現在も息づいている生活の場として保有し、管理し、利用することである。英国のナショナル・トラストの運動の当面の重要課題は、やはり資金とされており、国際会員（日本などを含め）など会員を増やし、会員収入などを確保している。年間一〇万人から一八万人の会員を増やすことで辛うじて乗り切っている現状にあり、英国内のインフレの波をまともにかぶっている。

(10) David L. Smith, *Amenity and Urban Planning*. 1974.



- (11) Civic Trust, Urban redevelopment, 1959.
- (12) 旧ヘメル・ヘムステッド・ハイ・ストリート (Hemel Hemstead) の救済はかなりの難事業であった。二万二千人を収容する集落の中心としての機能は、一キロメートル南方に新しいショッピングセンターが建設された後は、完全に失われてしまった。市場ウールワース (Woolworths) や市庁舎が新地に移転され隣接住宅が取り壊されたときには、ハイ・ストリートの存続はもはや風前のともしびの状態にあった。幸いにして大規模な開発計画は持ち込まれなかったが、さりとて、保全が積極的に計画されている訳でもないという状態が続いた。一九六九年にニュータウン委員会 (New Towns Committee 一九四五年創設) が遺棄店舗の修復を行ない、シヴィック・トラストが全体的な美化 (face-lifts) を行なった。この後、状況は存続の方向に好転し、飲食、服飾その他の高級店舗が並ぶニュータウンの副都心としての役割を果している。しかも完成した新しいタウン・センター (人口八万収容) からの距離も近く、その副都心としての新しい機能を十分に充足している。
- ※ David L. Smith, *Amenity and Urban Planning*, 1974.
- (13) MOHLG Circular 53/67.
- (14) Civic Trust News, 9, 10, 1977; The Architect, Salute to the Civic Trust, 7, 1977; Heritage Outlook, vol. 5, no. 4, 1985.

# おわりに

自然環境や歴史的環境あるいは都市環境の保護・保全に関連する英国のアメニティ法の研究は、わが国の今後の都市計画や町並みの保存という課題には不可欠の要素といえる。また、欧州諸国では、国により内容は一定しなくとも、それぞれ古くから古い町並みの保存事業を国と地方公共団体との協力によって行なってきた。それはまた一九六二年のマルロー法に代表される十分な予算的裏付けをもつ都市再開発事業と町並み保存とを組合せることによ

り、再開発事業の欠陥を是正すると共に、古い町並みを将来の一部として積極的に再生させる手法にみることで、わが国の今後の都市再開発に大いに参考とすべき点である。わが国で土地信託というブームのなかで、国公有地の信託制度は、国有財産法・地方自治法の一部改正により、一応の型はできた。しかし、これをいかに活用し運用するかは、今後の研究にまつべき点が多い。土地の新しい活用法として脚光を浴びている土地信託は、いわゆる従来行なわれている不動産信託の一形態である。不動産の信託 (Trust) は、英国の死手地 (lands held in mortmain) や死手法 (Statute of Mortmain) の歴史的背景にみられるように、本来の信託であり、信託と共に始まり普及していたので、土地信託は新しいシステムではない。わが国で行なっている土地信託は、実務上、土地所有者 (委託者) が、土地の有効利用を目的として信託銀行 (受託者) に土地を信託し、受託者である信託銀行が信託財産の管理・運用として所要資金の調達、建物の建設、賃貸、分譲などを行ない、その管理・運用の成果を受益者に信託配当として交付する仕組みである。まず、土地所有者は土地を信託銀行に信託する (土地の所有権は信託銀行に移転する。この際、土地の形式的な所有権は移転するが、信託期間満了後は受益者に土地建物の権利が戻ってくる)。土地所有者は信託受益権を取得する。この際受託者より信託受益権証書の交付を受ける。こうした仕組をみるかぎり、わが国の土地信託は通説からすると、所有権は形式的に受託者に移転するが実質的所有権は受益者に残るものと解されている。受益者というのは委託者すなわち土地所有者 (地主) であるが、この受益者が実質的所有権を留保するという解釈自体に問題もあり、実質的所有権は土地所有者 (地主) が持っており、信託が終わった場合、土地は土地所有者 (地主) に返っていくとすると信託と代理制度とをどう説明解釈するかという問題もないわけではない。こうした点は立法的解決を

またなければならぬ。しかも、本来の意味の土地信託は、これから長期にわたる信託期間を予定通り完了して初めて、その真価が問われるもので、信託契約を結び、予定する建物が完成するのは、単に入り口に到着したに過ぎず、利用しての良否は、受託者となる信託銀行が長期間の信託の安定配当に耐える実力の強化が必要であり、当面は建築設計監理に対するノウハウや建物管理に関する体制の整備充実などが急務であり、あわせてテナントとして入居する商店経営の研究態勢が必要である。臨教審部会も昭和六一年末に提言として、大学も土地信託導入を示唆している。すなわち、大学にも土地信託を導入するよう提言し、大学の土地資産を有効活用して、収益を研究・教育活動に還元するなど、大学自身が企業性を発揮する方向を打ち出している。これはまた生涯学習の拠点作りの具体策として、民間資金を活用して大学などにテナントビルを作る「インテリジェント（情報化）ビル」構想を提唱しており、大学の土地資産の積極活用が今後の論争となりそうである。今回、この小稿では、土地信託そのものに深くメスを入れることができなかったが、後日、研究発表をする予定でいる。シヴィック・トラストも、英国の風土のなかに生まれ育ったものであり、現代の大企業を中心とする団体からの活動資金を得て、アメニティの保全に貢献をしている。そこに英国の信託法理がいかに認識されているかを見る思いがする。わが国でも、山の美化・清掃、野鳥の調査、保護など自然保護のためのボランティア活動の支援は、公益信託でなせるようになった。昭和六一年一〇月、環境庁は、公益信託「自然保護ボランティアファンド」の設立を許可した。これは、ゴルフターの緑化促進協力会が信託銀行に一千万円を信託し、スタートしたもので、これ呼び水に、広く企業や国民から信託や寄付を募り、自然保護団体やボランティアグループに対する助成を進めたいとしている。わが国にも、自然、動物、歴史環境などの保護を定めた法律

や条例はあり、自然環境保全法、森林法、自然公園法、都市計画法、都市公園法、古都保存法、鳥獣保護条例などがそれである。しかし、多くの場合、一定の地域を指定して、保護したり、開発行為や工作物を禁止、制限するものであって、必ずしも自然に対する国民の基本的権利を保障したものではない。湾岸の埋め立て、森林荒廃など都市周辺での自然破壊が全国的に拡大しているが、なかには保護指定地域であっても、公共事業優先の施策によって、国・地方公共団体が自ら自然を破壊するケースが見られる。もし、人間のだれもが自然の恩恵を受ける権利があるとするならば、立法によって実質的な解決策も見い出せると思う。また、私有地などについては、英国のナショナル・トラスト法的な立法をもって対処すべきである。この小稿では触れなかったが、わが国における都市景観と屋外広告物の問題もある。「東京都屋外広告物条例の一部を改正する条例」が、昭和六二年四月から施行されるので、大いに期待している。都市および自然の美観を著しく損ねる屋外広告物に対し、各地方自治体も、もっと真剣に取り組む必要があらう。筆をおくに際し、常日頃「人々を豊かにさせる法律の研究」を御指導下さっている水島廣雄博士にその学恩に感謝し敬意を申し上げたい。